

Eeli Jämsä

## **Suomen viisumijärjestelmän kehittäminen**

Kehitysehdotuksia

## **Suomen viisumijärjestelmän kehittäminen**

Kehitysehdotuksia

Eeli Jämsä  
Opinnäytetyö  
Kevät 2018  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Oulun ammattikorkeakoulu

## TIIVISTELMÄ

Oulun ammattikorkeakoulu

Liiketalouden koulutusohjelma, oikeuden ja hallinnon suuntautumisvaihtoehto

---

Tekijä: Eeli Jämsä

Opinnäytetyön nimi: Suomen viisumijärjestelmän kehittäminen

Työn ohjaaja: Lea Isopoussu-Koponen

Työn valmistumislukukausi ja -vuosi: Kevät 2018

Sivumäärä: 53 + 2

---

Opinnäytetyön aiheena on Suomen viisumijärjestelmän kehittäminen. Tavoitteena on löytää ja kerätä kehitysehdotuksia Suomen uutta viisumijärjestelmää varten. Ehdotusten on tarkoitus auttaa rakentamaan järjestelmästä entistä viisumijärjestelmää joustavampi, käyttäjäystävällisempi ja tehokkaampi. Opinnäytetyön toimeksiantajana on ulkoministeriö ja aihe on saatu ulkoministeriön kansalaispalveluosastolta.

Suomen viisumiprosessi nojaa pääosin Suomen kansalliseen viisumijärjestelmään. Ulkoministeriö on uudistamassa järjestelmää sen toiminnan tehostamiseksi. Kasvavat viisumihakemusmäärät, Schengen-vaatimusten muutokset, nykyisen järjestelmän joustamattomuus ja tehottomuus sekä taloudelliset syyt aiheuttavat paineita viisumijärjestelmän uusimiselle.

Tutkimus on toteutettu laadullisena ja oikeudellisena tapaustutkimuksena. Kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä olivat haastattelu ja sähköpostikysely. Tutkimuksessa haastateltiin Kouvolan viisumipalvelukeskuksen lähiesimestä tarkan viisumiprosessikuvauksen saamiseksi sekä Suomen nykyisen viisumijärjestelmän ymmärtämiseksi. Sähköpostikysely on tehty edustustoissa työskenteleville viisumijärjestelmää päivittäin käyttäville kansalaispalveluvirkailijoille. Opinnäytetyön tietoperusta pohjautuu Euroopan unionin ja Schengen-yhteisöä käsittelevään lainsäädäntöön sekä ulkoministeriön asiakirjoihin.

Opinnäytetyön tuloksina esitetään haastattelusta ja kyselystä kerätyt kehitysehdotukset uutta viisumijärjestelmää varten. Kehitysehdotuksia ovat esimerkiksi automatisoidut taustatarkistukset translitteroinnin avulla, kollektiivinen käsittely sekä järjestelmänäkymään tehtävät muutokset. Työn loppuun on lisätty selkeyden vuoksi koonti kehitysehdotuksista.

---

Asiasanat: Suomen kansallinen viisumijärjestelmä, viisumiprosessi, Schengen-säännöstö, Schengen-viisumi

## ABSTRACT

Oulu University of Applied Sciences  
Degree programme in Business Economics, Option of Law and Administration

---

Author: Eeli Jämsä

Title of thesis: Developing Finnish visa system

Supervisor: Lea Isopoussu-Koponen

Term and year when the thesis was submitted: Spring 2018      Number of pages: 53 + 2

---

The topic of this thesis is developing the Finnish visa system. The goal is to find and gather suggestions for developing new Finnish visa system. These suggestions will partly facilitate to build a more adaptive, user-friendly and effective system. The idea for my thesis originated during my internship in consulate of London Embassy of Finland where the national visa system was used. This thesis was commissioned by foreign ministry.

Finnish visa process is mainly based on to the Finnish national visa system. Foreign ministry is developing the system to improve its effectiveness. Increasing amounts of visa applications, changing Schengen requirements, current system's inflexibility and inefficiency in addition to economic reasons cause pressure to reform visa system.

The thesis was completed by using qualitative case study. Qualitative research methods consisted of interview and survey. The interview was conducted in Kouvola visa service center to achieve a sharp comprehensive picture of visa process and to understand the current visa system. The survey was conducted to citizen service officers who use visa system daily in their work. With jurisprudence European Union, Schengen community and legislation related to them were illustrated. The main sources were EU - and Schengen legislation and foreign ministry's documentation.

As a results of this thesis, suggestions for developing the new visa system were introduced. The suggestions involve for example automatized back ground checks using transcription property, collective handling possibility and changing the view of the visa system. There is also a compaction of suggestions added to help to get a clear picture of results.

---

Keywords: Finnish national visa system, visa process, Schengen regulation, Schengen visa

## LYHENTEET

ELVIS	Tiedonsiirtojärjestelmä
EU	Euroopan unioni
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SIS	Schengen information system
SUVI	Suomen kansallinen viisumijärjestelmä
UPT	Ulkoinen palveluntarjoaja
VAC	Visa application center
VIS	Visa information system

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	8
1.1	Kohdeorganisaatio .....	8
1.2	Kehitettävä järjestelmä .....	11
1.3	Tutkimuksen toteutus .....	12
1.4	Opinnäytetyön rakenne .....	14
2	TEOREETTINEN VIITEKEHYS .....	15
2.1	Euroopan unioni .....	15
2.2	Schengen-sopimus ja -alue .....	17
2.3	Schengen-viisumi .....	21
2.3.1	Schengen-viisumin hakeminen .....	22
2.3.2	Viisumipäätöksen tekeminen .....	27
3	NYKYINEN VIISUMIJÄRJESTELMÄ .....	29
3.1	Viisumitietojärjestelmä (VIS) .....	29
3.2	Suomen viisumijärjestelmä (SUVI) .....	31
3.3	Ulkoinen palveluntarjoaja (UPT) .....	31
3.4	Viisumihakemusprosessi .....	32
3.4.1	Tyypillinen viisumiprosessi edustustossa .....	32
3.4.2	Viisumiprosessi ulkoistetulla palveluntarjoajalla .....	34
3.5	Nykyisen viisumijärjestelmän ongelmat viisumiprosessissa .....	34
4	UUSI VIISUMIJÄRJESTELMÄ .....	36
4.1	Ulkoministeriön tavoitteet .....	36
4.2	Miksi Suomeen tarvitaan uusi kansallinen viisumijärjestelmä? .....	36
4.3	Ulkoministeriön suunnittelemat kehittämiskohdat .....	37
4.3.1	Modulaarinen järjestelmä .....	37
4.3.2	Järjestelmän automatisointi ja vaiheistaminen .....	38
4.3.3	Yksi järjestelmä .....	38
4.3.4	Sähköinen asiointipalvelu .....	39
5	TULOKSET .....	40
5.1	Haastattelun tulokset .....	40

5.2	Kyselyn tulokset .....	41
6	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	43
7	POHDINTA .....	48
	LÄHTEET .....	50

# 1 JOHDANTO

Teen opinnäytetyöni toimeksiantona Suomen ulkoministeriölle. Sain aiheen opinnäytetyöhöni ollessani harjoittelussa Lontoon Suomen suurlähetystön konsulaatissa, missä yksi työtehtävistäni oli viisumihakemusten vastaanotto ja niiden käsittely Suomen kansallisella viisumijärjestelmällä. Tästä sain idean etsiä opinnäytetyönaiheen viisumeihin liittyen. Otin yhteyttä ulkoministeriön kansalaispalvelusta vastaavaan osastoon ja sieltä aiheeksi ehdotettiin viisumijärjestelmän uudistamiseen liittyvien kehitysehdotusten keräämistä.

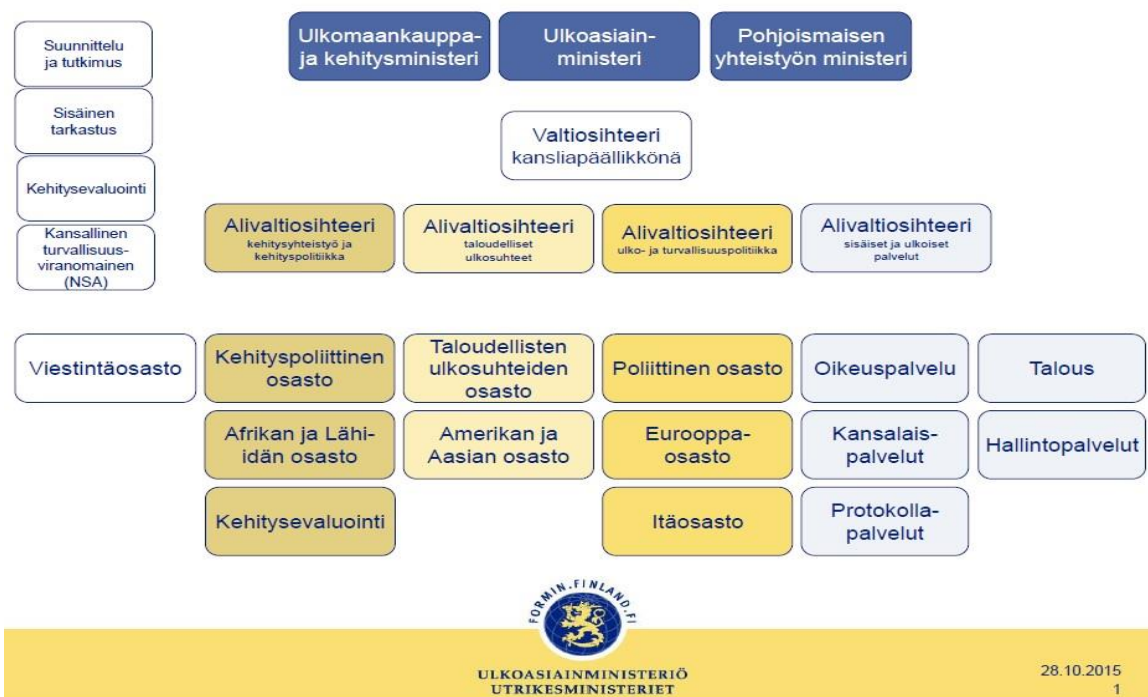
Opinnäytetyöni tavoitteena on luoda selkeä raportti viisumijärjestelmän kehitysehdotuksista. Raportin on tarkoitus auttaa hahmottamaan nykyisessä viisumijärjestelmässä olevia heikkoja ominaisuuksia ja kerätä uusia, järjestelmän käyttöä edistäviä kehitysehdotuksia. Kehitysehdotusten keräämiseksi toteutan haastattelun (Liite 1) Kouvolan viisumipalvelukeskukseen sekä suoritan kyselyn (Liite 2) Suomen suurlähetystöjen kansalaispalveluvirkailijoille. Tämän lisäksi pyrin tuomaan myös oman näkemykseni kehitysehdotuksista. Opinnäytetyöni lähteinä käytän Schengenin viisumilainsäädäntöä, Juha Raition Eurooppa-oikeuden perusteet -teosta, Teemu Ojasen ja Arto Haapean EU -oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia -teosta sekä ulkoministeriöltä saamaani aineistoa.

## 1.1 Kohdeorganisaatio

Ulkoministeriö on Helsingissä sijaitseva valtioneuvoston alaisuudessa toimiva ministeriö, jonka toimialaan kuuluvat ulko – ja turvallisuuspolitiikka, valtiosopimusten ja kansainvälisten velvoitteiden hoitaminen, kaupalliset ja taloudelliset suhteet ja politiikka, kehityspolitiikka ja – yhteistyö, suomalaisten etujen ja oikeuksien valvominen, konsulipalvelut, kansainvälisen lain käyttö ja -tutkimukset, Suomen edustaminen Euroopan unionin tuomioistuimessa, ulkomaanedustus sekä vieraiden valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen edustaminen Suomessa. (Valtioneuvoston ohjesääntö 3:13 §.) Lisäksi se toimii keskusviranomaisena viisumiasioissa. Se muun muassa valvoo viisumilainsäädäntöä ja ohjeita, antaa lausuntoja viisumeihin liittyvissä asioissa sekä toimii viisumirekisterin rekisteripitäjänä. Ulkoministeriö tekee lisäksi yhteistyötä viisumipolitiikassa sekä lainsäädännössä sisäministeriön kanssa. (Ulkoasiainministeriö 2016, 7.)



Ulkoministeriöön liittyviä vastuualueita on kolmella ministerillä, joita ovat ulkoasiainministeri, ulkomaankauppa- ja kehitysministeri sekä pohjoismaisen yhteistyön ministeri. Ulkoministeriön johdossa toimii ulkoasiainministeri. Korkein virkamiesasema on valtiosihteeri, joka toimii kansliapäällikkönä ja hänen allaan toimivat alivaltiosihteerit, jotka avustavat ministereitä ja valtiosihteeriä. Ministeriö itsessään on jaettu kahdeksaan eri toimintaosastoon. Poliittiseen osastoon, taloudellisten ulkosuhteiden osastoon ja kehityspoliittiseen osastoon, joka vastaa myös kehitysevaluointiosastosta. Lisäksi ulkoministeriössä toimii neljä alueosastoa, joita ovat Afrikan ja Lähi-idän osasto, Amerikan ja Aasian osasto, Eurooppa-osasto ja Itäosasto. Osastojaon ulkopuolisia toimintoja ovat oikeuspalvelut, kansalaispalvelut, protokollapalvelut, hallintopalvelut, talousyksikkö, sisäisen tarkastuksen yksikkö, suunnittelu- ja tutkimusyksikkö, kansallisen turvallisuusviranomaisen ja kehitysevaluoinnin yksikkö. (Ulkoministeriö 2018, viitattu 22.10.2017.)



KUVIO 1. Ulkoministeriön organisaatio (Ulkoministeriö 2018, viitattu 22.10.2017)

Työni kannalta olennainen osasto on ulkoministeriön alaisuudessa toimiva kansalaispalvelut-osasto. Kansalaispalvelujen vastuualueeseen kuuluu konsuli-, passi- ja viisumiasiat sekä laillistamiset. Tämän lisäksi kansalaispalveluihin kuuluu muun muassa Suomen vaalien toimittaminen ulkomailla, konsulipalveluihin liittyvä asiantuntija-apu ja neuvonta, ulkomaan viranomaista varten annettavat todistukset sekä EU- ja Schengen viisumijärjestelmän kehittäminen. (Ulkoministeriö 2018, viitattu 6.2.2018.) Seuraavassa kuvassa luetellaan

kansalaispalvelun tavoitteita vuosille 2015 – 2018. Kuvassa mainituista tavoitteista, konsuliasiakkaiden avustaminen nopeasti ja tehokkaasti sekä kansalaispalveluprosessien virtaviivaistaminen ja tehostaminen liittyy olennaisesti Suomen viisumijärjestelmän kehittämiseen.

---

## **Alustavat tulostavoitteet vuosille 2015-2018**

### **Konsuliasiakkaiden avustaminen nopeasti ja tehokkaasti**

**Tasokkaiden ja kohdennettujen matkustus- ja turvallisuuspalveluiden tarjoaminen**

### **Toimintavalmiuksien ylläpito kriisitilanteita varten**

**Kansalaispalveluita koskevan kansalaisviestinnän tehostaminen**

**Kansalaispalveluprosessien virtaviivaistaminen ja tehostaminen. Asiakaspalvelun kustannustehokas tehostaminen entisestään hyvän hallintoperiaatteen mukaisesti.**

**Osallistuminen EU:n viisumipolitiikan kehittämiseen**

**Maahantuloasioihin liittyvien prosessien yksinkertaistamisen ja helpottamisen vakiinnuttaminen Pietarissa ja työn jatkaminen myös muualla**

KUVIO 2. Ulkoasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma sekä kehysehdotus 2015 – 2018 (Ulkoasiainministeriö 2014, 18)

Kansalaispalvelu- ja viisumivirkailijat ovat keskeisessä roolissa opinnäytetyössäni, sillä päivittäin viisumijärjestelmää käyttävinä heillä on laaja ja käytännöllinen kuva sen toiminnasta. Viisumivirkailijat työskentelevät esimerkiksi Kouvolan viisumipalvelukeskuksessa, missä käsitellään Venäjältä tulevia viisumihakemuksia. Kansalaispalveluvirkailijat työskentelevät muun muassa konsuliedustustoissa. Seuraava kartta osoittaa Suomen edustustoverkoston maailmalla.



KUVIO 3. Suomen edustustoverkko maailmalla, syyskuu 2017. (Ulkoasiainministeriö 2017, viitattu 22.10.2017)

Suomen ulkomaanedustus muodostuu diplomaattisista edustustoista ja konsuliedustustoista. Diplomaattisia edustustoja ovat suurlähetystöt ja niiden kansainvälisissä järjestöissä toimivat pysyvät edustustot sekä erityisedustustot. Suomella on tällä hetkellä 73 toimivaa suurlähetystöä. Konsuliedustustoja ovat lähetettyjen virkamiesten johtamat pääkonsulaatit, konsulaatit sekä pääkonsulaattiin kuuluvat erilliset yksiköt, kuten kunniakonsulit. (Ulkoasiainministeriö 2017, viitattu 22.10.2017).

## 1.2 Kehitettävä järjestelmä

Suomen nykyinen viisumijärjestelmä (SUVI) on järjestelmäkokonaisuus, johon Suomen kansallinen viisumiprosessi nojaa. Sen läpi kulkee kaikki Suomelle tehty viisumihakemukset. SUVI alkaa kuitenkin olla tiensä päässä, sillä sen käytettävyys nykyisten viisumihakemusmäärien käsittelyssä on huono. Käsittely vaatii paljon edestakaisia siirtymiä välilehdeltä toiselle. Lisäksi SUVI:a on kehitetty vuosien varrella paljon muun muassa muuttuneiden Schengen-vaatimusten takia, mikä

on tehnyt siitä monimutkaisen järjestelmän päivittää, sillä yhtenäisen järjestelmän vuoksi yksi päivitys vaikuttaa koko kokonaisuuteen. (Ulkoasiainministeriö 2017, 13-15.)

Harjoittelussa saamani käyttäjäkokemuksen mukaan viisumihakemuksia käsitellessä viisumijärjestelmässä tulee paljon ylimääräisiä aikaa vieviä klikkauksia. Muun muassa hakemusten yhteinen luovuttaminen hakemuslistalta ei onnistu, sillä kaikki hakemukset tulee luovuttaa erikseen. Hakijan tietoja pitää täyttää järjestelmään huomattavia määriä, mikä vie ison osan viisumihakemuskäsittelijän ajasta. Lisäksi viisumihakemuksen käsittely ei ole tarpeeksi looginen yhtenäinen prosessi. Tämä kaikki lisää käsittelyssä kuluvaa aikaa. Uudessa versiossa tuleekin mielestäni huomioida esimerkiksi yhtenäinen käsittely, tietyn asteinen automatisointi, moduulipohjainen järjestelmäsuunnittelu, tietopohjien lisääminen sekä prosessin vaihteittainen eteneminen.

### **1.3 Tutkimuksen toteutus**

Tutkimuskysymykseni on ”Millä tavoin uudesta viisumijärjestelmästä saadaan mahdollisimman joustava, käyttäjäystävällinen ja tehokas Schengen-säännösten puitteissa?”. Tähän kysymykseen pyrin vastaamaan keräämällä mahdollisia kehitysehdotuksia uutta viisumijärjestelmää varten.

Tutkimuksen tekeminen on mahdollista laadullisena ja määrällisenä tutkimuksena. Määrällisiä tutkimuksia ovat esimerkiksi tilastojen tekeminen ja analysointi, kun taas laadullisia tutkimuksia ovat esimerkiksi haastattelu ja kyselyt. Tapaustutkimuksen tyypillinen piirre on, että tapauksesta kerätään tietoa monenlaisilla erilaisilla menetelmillä, kuten haastattelemalla ja kyselyillä, joiden perustella tapauksesta luodaan selkeä ja kokonaisvaltainen kuva. (Oja, Moilanen & Ritalahti 2014, 54-55.)

Toteutan lopputyöni oikeudellisena ja laadullisena tapaustutkimuksena. Tapaustutkimus on tutkimusstrategia, joka soveltuu hyvin prosessin kehitysehdotusten innovointiin. Tapaustutkimuksessa pyritään tuottamaan syvällistä ja kokonaisvaltaista tietoa tapauksen, esimerkiksi prosessin, nykytilanteesta ja toimintaympäristöstä, jonka pohjalta uusien ideoiden kehittäminen prosessiin on mahdollista. Tapaustutkimuksen yleiset kysymykset ovat ”miten?” ja ”miksi?”. Tutkimuksella ei pyritä yleistämiseen, vaan tässä tutkimustyyliässä pyritään ymmärtämään tapaus tapauskohtaisesti yksityiskohtia myöten. Näin tapaustutkimuksessa keskitytään vain

muutamaan kohteeseen, usein vain yhteen. Tutkimuksen kohde tulee valita käytännön tarpeen mukaan muistaen kehittämistyön tavoitteet. (Oja, Moilanen & Ritalahti 2014, 52-53.)

Kehittämistyötä edeltää aina teorioiden ja metodien tutkiminen. Niiden tunteminen on olennaista uusien käytäntöjen kehittämiseksi. Tapaustutkimuksessa ensimmäinen vaihe on analysoida nykyinen tilanne. Usein kehittäväällä henkilöllä onkin aikaisempaa tietoa kehitettävästä kohteesta, mikä mahdollistaa alustavan kehittämistehtävän suunnittelun. Kohteesta on kuitenkin tärkeää kerätä myös tarkempaa tietoa, jotta tavoitteet ja tutkimuskysymykset saadaan suunniteltua mahdollisimman tarkasti. Usein tapaustutkimuksessa käy niin, että tutkimuskysymys täsmentyy prosessin aikana, kun uutta tietoa tapauksesta saadaan kerättyä ja analysoitua. Tapaustutkimus etenee usein seuraavanlaisessa järjestyksessä.

1. Alustava kehittämistehtävä / ongelma
2. Ilmiöön perehtyminen käytännössä ja teoriassa. Kehittämistehtävän täsmennys
3. Empiirisen aineiston keruu ja analysointi eri menetelmillä: haastattelut, kyselyt, havainnot yms.
4. Kehittämis ehdotukset/malli

(Oja, Moilanen & Ritalahti 2014, 53-54.)

Viisumijärjestelmän kehittäminen vaatii EU- ja Schengen-lainsäädännön tuntemista sekä viisumijärjestelmään – ja prosessiin tutustumista. Määrällisten tutkimistapojen käyttäminen työssäni olisi hankalaa, sillä tutkin pääsääntöisesti järjestelmän ominaisuuksia. Siksi näen, että paras lähestymistapa valitsemaani aiheeseen on oikeudellinen ja laadullinen tapaustutkimus käyttäen haastattelua ja kyselyn suorittamista viisumijärjestelmää päivittäin käyttäville viisumivirkailijoille. Viisumijärjestelmään ja -prosessiin tutustuminen on tehokkaampaa ja helpompaa laadullisen tutkimuksen kautta, sillä laadullisen tutkimuksen menetelmät auttavat minua paremmin ymmärtämään viisumijärjestelmän ominaisuuksia ja keräämään siihen kehitysehdotuksia. Tulenkin nojaamaan kehitysehdotuksia kerätessäni pääasiallisesti Kouvolassa suorittamaani haastatteluun (Liite 1), jossa haastattelin Kouvolan viisumipalvelukeskuksen viisumivirkailijoiden esimiestä Tuija Huotaria. Lisäksi suoritin Suomen suurlähetystöjen konsulaateissa työskenteleville kansalaispalveluvirkailijoille sähköpostikyselyn (Liite 2), jolla pyrin keräämään laajemman vastaajakunnan kuin vain Kouvolan viisumipalvelukeskuksen, jossa pääasiallisesti käsitellään Venäjältä ja Ukrainasta tulevia hakemuksia. Tällä pyrin tuomaan esille työssäni useampien viisumijärjestelmää käyttävien virkailijoiden tarpeita useammasta

edustustosta. Viisumikäsittely-yksiköiden tarpeet ovat alueittain erilaisia ja siksi ne tulee ottaa huomioon myös järjestelmää uudistettaessa. Sain vastaukset kyselyyni Suomen Rabatin suurlähetystöstä Riina Keskiseltä, Suomen Algerian suurlähetystöstä Iina Mohammedilta ja Suomen Tunisian suurlähetystöstä Katja Angervolta.

Opinnäytetyöni tulee esittelemään taustatiedot Euroopan unionista sekä Schengen-alueesta, jonka lisäksi käyn läpi, miksi Suomen tulee noudattaa sen yhteistä viisumisäännöstöä. Pyrin käymään tarkasti läpi viisumisäännösten ja siinä määritellyt vaatimukset viisumikäsittelylle, jotka tulee ottaa huomioon uutta viisumijärjestelmää kehittäessä. Käsittelen opinnäytetyössäni vain tavanomaiset viisumiprosessit.

#### **1.4 Opinnäytetyön rakenne**

Toisessa luvussa kuvaan lyhyesti Euroopan unionia ja siihen liittyvää lainsäädäntöä sekä siihen liittyvää Schengen-sopimusta ja -aluetta. Lisäksi avaan tässä kappaleessa Schengen-viisumisäännösten sekä viisumin käsitteen. Kolmannessa luvussa kuvaan Euroopan komission ylläpitämän viisumitietojärjestelmän (VIS) ja nykyisen Suomen kansallisen viisumijärjestelmän (SUVI). Käyn läpi tyypillisen viisumiprosessin edustustossa, jonka jälkeen kuvaan prosessin, kun mukana on ulkoinen palvelutarjoaja.

Neljännessä luvussa esitän ulkoministeriön tavoitteet uudelle viisumijärjestelmälle. Tämän lisäksi pyrin perustelemaan, miksi viisumijärjestelmää kehitetään. Viidennessä luvussa koostan opinnäytetyöni johtopäätökset. Opinnäytetyöni johtopäätöksiä ovat kehitysehdotukset. Pyrin luomaan ehdotuksista selkeän luettelon, joka tiivistäisi johtopäätöksissä kerrotut kehitysehdotukset.

## 2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tämä luvun tarkoituksena on esitellä Suomen viisumijärjestelmän taustoja sekä auttaa hahmottamaan, mihin Schengen-alue perustuu. Lisäksi Euroopan unionin lainsäädännön ymmärtäminen auttaa hahmottamaan syitä siihen, miksi Suomenkin tulee noudattaa Schengen-yhteisön yhteisiä sääntöjä.

### 2.1 Euroopan unioni

Euroopan unioni sai alkunsa, kun Euroopan alue haluttiin vakauttaa tuhoisien maailmansotien jälkeen. Tämä tapahtui muun muassa kehittämällä Euroopan hiili- ja teräsyhteistyötä vuonna 1951 (EHTY), joka esti yksittäistä maata tuottamasta aseita tai kääntymästä toisia vastaan. Hiili- ja teräsyhteistyötä haluttiin laajentaa myös muille talouden aloille, jonka seurauksena perustettiin Euroopan talousyhteisö (ETY). Tämän päätarkoitukset ovat nykyäänkin voimassa olevat ihmisten, tavaroiden, pääoman ja palveluiden vapaa liikkuminen Euroopan unionin alueen sisällä. (Euroopan Unioni, viitattu 12.1.2018.) Euroopan unioni on kasvanut kuuden jäsenmaan talousliitosta aina 28 jäsenmaan unioniksi.



KUVIO 4. Eurooppa vuonna 2014 (Ruonala & Pietilä 2014, 11)

EU:n nykyinen toimivalta perustuu neljälle voimassa olevalle perussopimukselle. Näitä ovat Lissabonin sopimus, Sopimus Euroopan unionista, Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja. Nämä primäärinormistoon kuuluvat perussopimukset ovat EU-maiden välisiä ja ne ovat sitovia. Perussopimukset sisältävät EU:n tavoitteet, arvot, EU-toimielinten säännöt ja päätöksentekomenettelyt. Näin ollen kaikki mitä EU tekee, perustuu tavalla tai toisella mainittuihin perussopimuksiin. (Eur-Lex, 2017, viitattu 10.12.2017.)

Euroopan unionin tärkeimpiä arvoja ovat ihmisarvo, vapaus, demokratia, tasa-arvo, oikeusvaltioperiaate ja ihmisoikeudet (Euroopan unionista tehty sopimus 2 §). Euroopan unionin tärkeimpiä tavoitteita ovat sisämarkkinoiden kehittäminen, vakaan ja kestävän kehityksen takaaminen, rauhan edistäminen niin Euroopassa kuin muuallakin maailmassa, yhteenkuuluvuuden lisääminen sekä yhtenäisen eurooppalaisen alueen luominen. (Euroopan parlamentti 2018, viitattu 6.2.2018.) Näihin tavoitteisiin pyritään yhtenäistämällä Euroopan unioniin kuuluvien jäsenmaiden lakeja ja normistoja. EU-normit voidaan jakaa seuraaviin ryhmiin:

1. Euroopan unionin arvopohja (Euroopan unionista tehty sopimus 2 Art.)
2. EU-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet, perus- ja ihmisoikeudet mukaan luettuna
3. Primäärinormisto (Euroopan unionista tehty sopimus & Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus)
4. Yleinen kansainvälinen oikeus (Kansainväliset sopimukset)
5. Sekundäärinormisto (Asetukset, direktiivit, päätökset)
6. Komission lainsäädäntötoimet
7. Komission tai neuvoston täytäntöönpanotoimet
8. Jäsenvaltion toimet EU-normin saattamiseksi osaksi maansisäistä oikeutta.

(Raitio 2016, 198.)

Euroopan unionin lainsäädäntö ovat jaettu kahteen erilliseen ryhmään, primääriseen ja sekundääriseen normistoon. Primäärinormistoon kuuluvat perussopimukset ja perustamissopimukset. Primäärinormien kanssa samanarvoisessa laillisessa asemassa ovat myös maiden liittymissopimukset ja Euroopan unionin perusoikeuskirja. Primäärinormistoon kuuluvissa perussopimuksissa käy ilmi EU:n tavoitteet, joita toimielimet ja laitokset pyrkivät konkretisoimaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. (Raitio 2016, 200.)



Sekundäärinormisto konkretisoi primäärinormistossa esitettyjä arvoja, periaatteita ja politiikkoja. Sitovat sekundäärinormit ovat mainittu sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta. Sekundäärinormeja ovat asetukset, direktiivit ja päätökset. (SEUT 288 §.)

Asetukset ovat sisällöltään abstrakteja ja yleispäteviä ja ne ovat soveltamisalaltaan yleisiä. Asetukset ovat jäsenmaita ja niiden entiteettejä sitovia. Niitä voidaan soveltaa suoraan sellaisenaan heti, kun ne on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä kaikilla EU:n virallisilla kielillä. Jäsenvaltioiden ei siis tarvitse säätää asetuksia erikseen kansallisiksi laeiksi. (Raitio 2016, 203.)

Direktiivit määrittävät jäsenvaltion lainsäädäntötavoitteeseen. Se tarkoittaa sitä, että direktiivit eivät ole yleisesti sovellettavia vaan direktiivi tulee liittää kansalliseen lainsäädäntöön siten, että direktiivin tavoitteet tulevat saavutetuiksi. Asetuksiin verrattuna direktiivit ovat yleisluonteisempia, sillä niissä määritellään usein vain direktiivissä määritellyn tavoitteen raamit, joiden myötä jäsenvaltiot voivat itse päättää, millä tavalla määriteltyyn tavoitteeseen päästään. Lisäksi direktiivit sisältävät määräajan, johon mennessä jäsenvaltioiden tulee suorittaa päättämänsä toimeenpanotoimet. (Raitio 2016, 205.)

Päätökset ovat sitovia asetuksien ja direktiivien tapaan, mutta ne kohdistetaan usein vain yhdelle kohteelle, kuten jäsenmaalle tai oikeushenkilölle. Päätöksillä voidaan esimerkiksi osoittaa sakkoja EU-komission toimesta, jos Euroopan kilpailulainsäädäntöä on rikottu. (Raitio 2016, 205.)

Kaikki, mitä Euroopan unioni ja sen toimielimet tekevät, perustuvat siis EU-perussopimuksille. Näissä perussopimuksissa, eli primäärisessä lainsäädännössä, määriteltyjä arvoja sekä tavoitteita konkretisoidaan sitten sekundäärisellä lainsäädännöllä. Tärkeä sopimus, jolla pyritään määriteltyjen perussopimusten konkretisoimiseen, on Schengenin yleissopimus. Se liittyy olennaisesti Euroopan unionin tavoitteeseen tarjota kansalaisille vapaan liikkuvuuden alue, jossa ei ole sisärajoja.

## **2.2 Schengen-sopimus ja -alue**

Schengenin-sopimus on vuonna 1985 Luxemburgissa sijaitsevassa Schengenin kaupungissa Belgian, Saksan, Ranskan, Luxemburgin ja Alankomaiden alulle panema ja allekirjoittama sopimus. Sopimuksen pyrkimyksenä on lujittaa kansojen yhteisvastuullisuutta poistamalla vapaata

liikkuvuutta rajoittavat esteet. (Eur-Lex 2009, viitattu 11.12.2017.) Tämän sopimuksen myötä luotiin Schengen-alue, jonka sisärajoilla ei suoriteta rajatarkastuksia EU jäsenmaiden kansalaisille eikä Schengen-alueella laillisesti oleskeleville kolmannen maan kansalaisille. Vuonna 1995 aikaisemmin mainitut viisi maata tekivät yleissopimuksen Schengen-sopimuksen toteuttamisesta, sen ehdoista sekä takeista. (Valtioneuvosto 2012, viitattu 18.12.2017.) Sitten vuonna 1997 Schengen-sopimuksen IV osasto (nykyisin Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus 69-89 §) liitettiin Amsterdamin sopimuksen myötä Euroopan Yhteisön perustamissopimukseen. Neljäs osasto koski viisumi-, turvapaikka- sekä vapaata liikkuvuutta käsittelevää politiikkaa. Eurooppa-oikeuteen liitettiin Schengen sellaisena, kuten Eurooppa Neuvoston päätöksessä 1999/435/EY on säädetty. (Raitio 2016, 494.)

Vaatimukset Schengen-alueeseen liittymiseen:

- Ulkoisen Schengen-rajan kontrollointi
- Mahdollisuus käsitellä Schengen-viisumeita
- Korkea yhteistyökyky muiden Schengen-valtioiden kanssa turvallisuuden takaamiseksi, kun sisäiset rajat häviävät
- Schengen-sääntöjen soveltaminen
- Kansallisen järjestelmän yhdistäminen SIS - (Schengen Information System) sekä VIS (Visa Information System) -järjestelmiin (Euroopan komissio 2014, 5)

Schengen-alueen tärkeimmät yhteistyötoimenpiteet ovat sisärajoilla tapahtuvien henkilötarkastusten lopettaminen, yhtenäistettyjen sääntöjen soveltaminen EU-jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittäviin henkilöihin, viisumisäännösten yhdenmukaistaminen, poliisiyhteistyön tiivistäminen, oikeudellisen yhteistyön tiivistäminen sekä Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustaminen. (Eur-Lex 2009, viitattu 1.1.2018.)

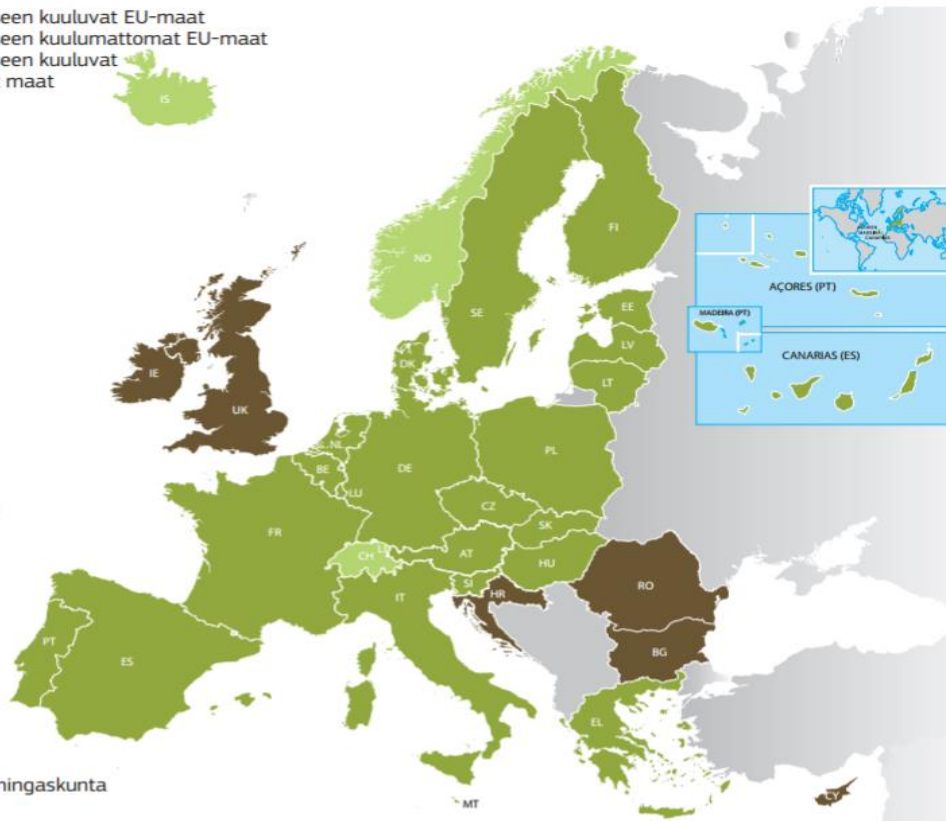
Nykyisin Schengen-sopimukseen on liittynyt enemmistö Euroopan unionin jäsenmaista. Schengen-valtioita on yhteensä 26, joista 22 on Euroopan Unionin jäseniä. Neljä sopimuksen allekirjoittanutta valtiota on Euroopan unionin ulkopuolella. Schengen-sopimuksen EU-jäseniä ovat Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro. Lisäksi neljä EU:n ulkopuolella olevaa Schengen-jäsenmaata ovat Norja, Sveitsi, Islanti ja Liechtenstein. (Eurooppatiedotus, viitattu 1.1.2018.) Euroopan unionin jäsenmaista Englanti, Irlanti, Romania,

Bulgaria, Kroatia ja Kypros eivät ole liittyneet Schengen-alueeseen, mutta Bulgaria ja Kroatia ovat liittymisprosessissa ja liittyvät Schengen-alueeseen heti vaatimukset täytettyään (Euroopan komissio, 4). Seuraava kartta kuvaa Schengen-alueeseen liittyneet maat.

### Schengen-alue

- Schengen-alueeseen kuuluvat EU-maat
- Schengen-alueeseen kuulumattomat EU-maat
- Schengen-alueeseen kuuluvat EU:n ulkopuoliset maat

AT	Itävalta
BE	Belgia
BG	Bulgaria
CH	Sveitsi
CY	Kypros
CZ	Tšekki
DE	Saksa
DK	Tanska
EE	Viro
EL	Kreikka
ES	Espanja
FI	Suomi
FR	Ranska
HR	Kroatia
HU	Unkari
IE	Irlanti
IS	Islanti
IT	Italia
LI	Liechtenstein
LT	Liettua
LU	Luxemburg
LV	Latvia
MT	Malta
NL	Alankomaat
NO	Norja
PL	Puola
PT	Portugali
RO	Romania
SE	Ruotsi
SI	Slovenia
SK	Slovakia
UK	Yhdistynyt kuningaskunta



KUVIO 5. Schengen-alue 2016 (Euroopan komissio, 2)

Nämä maat muodostavat Schengen-alueen, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että jäsenmaiden välisillä rajoilla ei tehdä rajatarkastuksia. Schengen-alueen sisällä matkustava ihminen voi siis liikkua Schengen-alueella vapaasti ilman esteitä tai rajatarkastuksia. Lisäksi Schengen velvoittaa poistamaan sisärajoilta maantieliikenteen sujuvuutta haittaavat rajoitukset. Poliisi voi kuitenkin tehdä tarkastuksia, jos epäilee yleistä turvallisuutta uhkaavaa vaaraa tai rikosta. Lisäksi satamilla ja lentokentillä tarkastukset ovat mahdollisia matkustajien henkilöllisyyksien varmistamiseksi. (Euroopan komissio, 4.) Tämä johtuu kuitenkin erillisistä ilmailualan säännöksistä, eivätkä ne siten ole muodollisesti rajatarkastuksia. Jäsenmaa voi myös poikkeustilanteessa päättää yleisen turvallisuuden ja järjestyksen niin vaatiessa rajatarkastuksia suoritettavaksi sisärajoilla rajoitetun ajan. (Ojanen & Haapea 2007, 64.)

Schengen-valtiot muodostavat yhteisen ulkorajan. Ulkorajojen valvonnasta säädetään Schengen-rajasaännöstyssä ja sen tarkoituksena on kehittää ulkorajojen yhdennettyä valvontaa. Rajasaännöstyssä säädetään yksityiskohtaisesti esimerkiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytykset matkustusasiakirjoista aina toimeentuloon tarvittaviin varoihin. Henkilön tulee täyttää kaikki rajasaännöstyön viidennen artiklan edellytykset, jotta hän voi päästä Schengen-alueelle. Näitä edellytyksiä ovat:

1. Voimassa oleva matkustusasiakirja (passi) tai rajanylitykseen oikeuttavat asiakirjat
2. Voimassa oleva viisumi tai oleskelulupa
3. Henkilö näyttää toteen oleskelun suunnitellun tarkoituksen ja hänellä on tarvittavat varat
4. Häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS)
5. Hänen ei katsota vaarantavan EU:n jäsenvaltioiden yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä tai kansainvälisiä suhteita (Eur-Lex 2006, viitattu 7.2.2018.)

Oleskelu saa kestää 90 päivää 180 päivän aikana. Jos henkilö ei täytä edellytyksiä, on pääsy Schengen-alueelle evättävä, ellei henkilöllä ole viidennen artiklan neljännen kohdan poikkeusmahdollisuuden perusteella oikeutta tulla alueelle. Tällaisia poikkeusmahdollisuuksia ovat muun muassa humanitaarinen syy tai kauttakulku. Kolmannen maan kansalaisen tulo Schengen-alueelle on estettävä esimerkiksi silloin, kun hänet on merkitty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS). (Ojanen & Haapea 2007, 65.)

Schengenin tietojärjestelmä (SIS) on Schengenin sopimuksessa käyttöön otettu järjestelmä, jonka avulla rajavalvonta sekä oikeusviranomaiset saavat tietoja henkilöistä sekä tavaroista. Järjestelmän tavoitteena on taata turvallisuus ja järjestys Schengen-alueella. Järjestelmään voidaan esimerkiksi antaa kuulutus EU:n ulkopuolisen maan kansalaisen kiellosta saapua Schengen-alueelle. Lisäksi SIS-järjestelmään on mahdollista kuuluttaa henkilöistä, joka on kadonnut tai henkilöistä tai tavaroista, jotka liittyvät rikoksiin. (Euroopan komissio 2014, 7.) SIS-järjestelmää käytetään kolmansien maiden kansalaisten tietojen käsittelyyn ja tallentamiseen. Nykyisin käytössä oleva SIS II on uuden sukupolven tietojärjestelmä, jonne on mahdollista lisätä myös biometrisia tietoja, joita ovat sormenjäljet ja valokuvat. Muita tietoja, mitä järjestelmään voidaan liittää, ovat esimerkiksi syntymäaika- ja paikka, sukupuoli, kuulutuksen syy sekä kuulutuksen antava viranomainen. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus toisen sukupolven Schengen-tietojärjestelmän perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä 1987/2006 1-2, 20 §.)

Olennaista työni kannalta on viisumisäännöksen yhdenmukaistaminen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kaikki Schengen-maat ovat sitoutuneet käyttämään yhteistä viisumisäännöstöä. Se on osa Schengenin perusperiaatetta. Olennaista se on siksi, että Suomen viisumijärjestelmä on suunniteltu Schengenin rajasäännöstössä, viisumisäännöstössä sekä viisumitietojärjestelmässä (VIS) ilmenevien velvoitteiden mukaisesti. Käsittelen VIS-järjestelmää jäljempänä.

## 2.3 Schengen-viisumi

Schengen-viisumi on matkustusdokumentti, jonka avulla niiden kolmansien maiden kansalaiset joilta viisumia edellytetään, pääsevät ylittämään Schengen-ulkorajat ja oleskelemaan Schengen-alueella sekä ylittämään sen sisäisiä rajoja. Säädöspohjana viisumille toimii Schengenin rajasäännöstöä koskeva asetus (EY) 562/2006. Rajasäännöstössä säädetään Schengen-alueelle tulon edellytykset. Schengen-viisumi on säädetty yhdeksi edellytykseksi. (Raitio 2016, 495-496.)

Tarkemmin Schengen-viisumista säädetään viisumisäännöstössä 810/2009. Viisumisäännöstö on asetus, jolla säädetään viisumien myöntämistä koskevista edellytyksistä ja menettelyistä. Viisumisäännöstön tavoitteena on yhtenäistää viisumikäsittelyyn liittyvät toimintatavat ja viisumivaatimukset, turvata yhteinen Schengen-alue, taata vapaa-liikkuvuus alueella, parantaa muuttoliikkeiden hallintaa, torjua laitonta maahanmuuttoa sekä nopeuttaa rajatarkastuksia. Viisumisäännöstö sitoo kaikkia niitä maita, jotka ovat mukana Schengen-yhteistyössä. Säännöstöä sovelletaan kaikkiin niihin EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisiin, joilta edellytetään viisumia EU:n ulkorajoja ylittäessään. Nämä maat on mainittu asetuksessa (EY) N:o 539/2001 II liitteessä. Saman asetuksen IV liitteessä on myös mainittu niiden maiden kansalaiset, joilta edellytetään lentokentän kauttakulkuviisumi. (Eur.lex 2009, viitattu 1.2.2018.) Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009 määrittelee viisumin seuraavasti

*Tässä asetuksessa tarkoitetaan 'viisumilla' jäsenvaltion myöntämää lupaa, joka tarvitaan*

- 1. Jäsenvaltioiden alueen kautta tapahtuvaan kauttakulkuun tai jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka tarkoitus kestää enintään minkä hyvänsä kuuden kuukauden jakson aikana ensimmäisestä maahantulosta jäsenvaltioiden alueelle;*
  - 2. Kauttakulkuun jäsenvaltioiden lentokenttien kansainväliseen alueen kautta;*
- (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 2.2 §.)

Schengen-viisumilla oleskelu Schengen-alueella saa kestää yhteensä enintään 90 päivää 180 päivän aikana. Tämän kolmen kuukauden aikana henkilö voi liikkua Schengen-alueen sisällä Schengen-rajäsäätöjen mukaisesti ilman rajatarkastuksia. Kolmea kuukautta pidempiä oleskelujaksoja varten täytyy hakea kansallista viisumia, joita jäsenvaltio voi myöntää oman kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. (Ojanen & Haapea 2007, 66.) Suomi ei myönnä kolmea kuukautta pidempiä viisumeita (Ulkoasiainministeriö 2016, 9).

Schengen-viisumeita on neljää erilaista lajia. Niitä ovat lentokentän kauttakulkuviisumi, kertaviisumi, toistuvaviisumi ja kansallinen pitkäviisumi. Lentokentän kauttakulkuviisumia harkitaan myönnettäväksi välilaskuun tai kahden matkan väliseen siirtymiseen Schengen-alueella. Kertaviisumia harkitaan, kun hakijalla on aikomus saapua Schengen-alueelle yhden kerran. Hän voi kuitenkin liikkua tällä viisumilla vapaasti Schengen-alueen sisällä. Toistuvaviisumi on tarkoitettu tilanteisiin, joissa hakijalla on useampia aiottuja saapumisia Schengen-alueelle. Kerta- ja toistuvaviisumit voidaan myöntää alueellisesti rajoitettuna viisumina, eli tällä viisumityypillä henkilöltä voidaan estää matkustaminen tiettyyn jäsenmaahan. Kansallisia pitkiä viisumeita Suomi ei myönnä, mutta muiden maiden kansalliset viisumit kelpaavat liikkumiseen Suomessa samoin säännöin kuin normaali Schengen-viisumi. (Ulkoasiainministeriö 2016, 9.)

Viisumisäännöstössä on myös varsin tarkka kuvaus menettelyistä, joita liittyy viisumien käsittelyyn ja hakemiseen. Viisumisäännösten IV osaston 37 – 39:ssä artikloissa määritellään muun muassa viisumitarrojen turvallisesta säilyttämisestä, hakemusten oikeasta arkistoinnista sekä viisumivirkailijoiden kohteliaasta käytöksestä. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännösten laatimisesta 37 - 39§.) Säännösten ensimmäisessä luvussa vastataan myös muun muassa kysymyksiin siitä, kuka käsittelee viisumihakemuksen, miten viisumihakemus tulee käsitellä, mitä liitteitä viisumihakemuksen tulee sisältää, milloin viisumihakemus tulee olla jätettynä ja milloin sen pitää olla käsiteltynä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännösten laatimisesta).

### **2.3.1 Schengen-viisumin hakeminen**

Schengen-viisumia haetaan toimivaltaiselta viranomaiselta. Toimivaltaisen jäsenmaan viranomaisen määrittää se, mikä on hakijan matkan kohde. Viisumisäännösten mukaan sen maan viranomainen on toimivaltainen, mikä on matkan ainoa tai pääasiallinen kohde. Pääasiallinen

kohde tarkoittaa sitä, että jos henkilö aikoo oleskella useammassa kuin yhdessä Schengen-maassa, se jäsenmaa käsittelee hakemuksen, missä viisumihakija tulee viettämään suurimman osan Schengen-alueella viettämästään ajasta. Jos pääasiallista kohdetta ei voida määritellä, niin se jäsenmaa on toimivaltainen, jonka ulkorajan kautta henkilö aikoo saapua Schengen-alueelle. Hakemus tulee jättää 15 päivää ennen aiottua tuloa alueelle ja aikaisintaan kolme kuukautta ennen matkaa. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 5:1-9 §.)

Schengen-viisumihakemuksen jättämisen yleiset säännöt on säädetty viisumisäännöstön 10. artiklassa.

1. Viisumia hakiessa henkilön tulee olla pääsääntöisesti itse paikalla. Tästä voidaan kuitenkin poiketa, jos hakija on todettu rehelliseksi ja luotettavaksi;
2. Hakemuslomakkeen tulee olla oikein täytetty 11. artiklan mukaisesti käsittelyä varten;
3. Matkustusasiakirjan tulee olla 12. artiklan mukainen;
4. Valokuvan tulee täyttää annetut kriteerit;
5. Hakijan on sallittava sormenjälkien ottaminen 13. artiklan mukaisesti;
6. Viisumimaksu on suoritettava 16. artiklan mukaisesti;
7. Toimitettava liitteet 14 artiklan mukaisesti;
8. Hakijan on todistettava tarvittaessa, että hän omaa 15 artiklan mukaisen matkavakuutuksen.

(Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 10 §.)

Säännöt ovat yleisluontoisia ja niitä määritellään tarkemmin viisumisäännöstön artikkeleissa. Seuraavissa kappaleissa pyrin luomaan konkreettisen kokonaisuuden viisumihaun menettelyistä.

Pääsääntöisesti viisumihakemus tulee jättää henkilökohtaisesti. Hakija jättää allekirjoitetun ja täytetyn hakemuslomakkeen ja sen yhteydessä matkustusasiakirjan (passi), joka on vielä kolme kuukautta voimassa suunnitellun Schengen-alueelta poistumisen jälkeen. Matkustusasiakirjan tulee sisältää ainakin kaksi tyhjää sivua sekä sen tulee olla myönnetty viimeisen kymmenen vuoden aikana. Hakijan tulee jättää myös sormenjäljet. Muita vaadittavia liitteitä ovat valokuva, matkasairausvakuutus ja viisuminhakijoilta voidaan vaatia viisumisäännöstön 14 artiklan nojalla esimerkiksi tiliote, opinto- tai työtodistus, yrityksen tai yksityisen tekemä kutsukirje, majoitusta

koskevia asiakirjoja tai lentoliput. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 11-14 §.)

Työskennellessäni Lontoon konsulaatissa, yksityisiltä henkilöiltä vaadimme allekirjoitetun hakemuslomakkeen lisäksi passin, tiliotteen, lentoliput, majoituspaikan tiedot tai sen varauksen, kutsukirjeen, matkavakuutuksen sekä työ- tai opintotodistuksen. Työmatkantekijältä, joka oli osallistumassa seminaariin, vaadimme allekirjoitetun hakemuslomakkeen lisäksi passin, tiliotteen, lentoliput, matkavakuutuksen, yrityksen kutsukirjeen sekä myös tiedot tapahtuvasta seminaarista. Liitteiden vaatimukset vaihtelevat siis eri tilanteissa. Hakemuksen ja liitteiden perusteella suoritimme henkilöstä ja hänen sosioekologisesta tilanteestaan kokonaisarvioinnin, minkä perusteella teimme päätöksen viisumihakemukseen.

Viisumisäännöstön 13. artiklassa säädetään tarkemmin biometrisista tunnistuksista. Biometrisilla tunnistuksilla tarkoitetaan viisumihakemukseen liitettäviä sormenjälkiä ja valokuvaa. Sormenjäljet otetaan digitaalisesti kymmenestä sormesta ja tallennetaan viisumitietojärjestelmään (VIS). Hakijan tulee olla henkilökohtaisesti paikalla, kun hän esittää ensimmäisen hakemuksensa. Jos sormenjäljet on otettu aikaisemmin 59 kuukauden sisällä, voidaan sormenjäljet jäljentää aikaisemmista jäljistä. Sormenjälkiä otettaessa on virkailijan noudatettava suojalausekkeita, jotka määritellään Euroopan neuvoston yleissopimuksessa, Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Yhdistyneiden kansakuntien lasten oikeuksien yleissopimuksessa. Sormenjälkiä ei tarvitse ottaa, jos hakija on alle 12-vuotias tai jos jälkien ottaminen on fyysisesti mahdotonta. Tässä tapauksessa jäljet pyritään ottamaan niin monesta sormesta kuin mahdollista. Lisäksi jälkien ottamista ei vaadita valtion tai hallitusten päämiehiltä, kansallisten hallitusten jäseniltä, kuninkaallisilta tai heidän perheiltään, kun he ovat kansainvälisen järjestön virallisesti kutsumia. Valokuva tulee skannata ja lisätä sormenjälkien tavoin viisumitietojärjestelmään (VIS). Sormenjälkien ja valokuvan tulee noudattaa siviili-ilmailujärjestön asiakirjan normeja. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 13 §)

Viisumihaun yhteydessä suoritetaan viisumimaksu, joka pääsääntöisesti on 60 euroa. Alle 12-vuotiailta ja yli kuusivuotiailta peritään alennettu 35 euron maksu. Viisumimaksulla pyritään kattamaan hallinnosta muodostuvia kuluja ja sen suuruus tarkastetaan säännöllisesti. Maksua ei tarvitse periä alle 6-vuotiailta, koulutusmatkoille osallistuvilta oppilailta taikka opettajilta, tieteellistä tutkimusta varten matkustavilta tutkijoilta eikä 25-vuotiailta tai nuoremmilta henkilöiltä, jotka



kuuluvat voittoa tuottamattomaan järjestöön ja osallistuvat järjestön konferenssiin tai seminaariin. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännösten laatimisesta 16 §.)

Eräillä mailla, kuten Venäjällä on Euroopan unionin kanssa tehty viisumihelpotussopimus. Tällä sopimuksella kolmannen maan kansalaisten viisumihakua on helpotettu. Helpotetussa viisumihaussa hintaa on pudotettu 60 eurosta 35 euroon, käsittelyaikaa on lyhennetty sekä toistuvaisviisumin myöntämisen kriteereitä on helpotettu tietyissä kategorioissa. (Euroopan komissio 2011, 11-12.)

Lisäksi helpotettu viisumihakuprosessi suoritetaan EU-kansalaisten perheenjäsenille. Direktiivissä 2004/38 säädetään EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaasta liikkuvuudesta EU-alueella. EU-kansalaisilla on oikeus liikkua EU-alueella vapaasti ja heillä on oikeus oleskella toisessa EU-jäsenmaassa kolme kuukautta, ainoana edellytyksenä on omistaa voimassa oleva henkilökortti tai passi. (Vapaan liikkuvuuden direktiivi, 2-5 §.) Valtiot voivat kuitenkin edellyttää viisumia EU-kansalaisen perheenjäseneltä, joka on kolmannen maan kansalainen. Kolmannen maan kansalaisen viisumihaku, joka on EU-kansalaisen perheenjäsen, tulee kuitenkin suorittaa helpotettuna viisumihakuna, mikä käytännössä tarkoittaa ilmaista ja nopeutettua käsittelyä. On olennaista muistaa, että valtio voi myös estää EU-kansalaisen tai kolmannen maan kansalaisen pääsyn maahan yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen vedoten. (Fairhurst 2016, 533.)

Viisumia hakevien tulee myös pystyä osoittamaan heidän omaavan riittävän ja voimassa olevan matkasairausvakuutuksen. Vakuutuksen tulee kattaa 30 000 euron kustannukset, jotka voivat aiheutua lääketieteellisistä syistä, kuolemasta, kotimaahan palauttamisesta tai hätätilanteessa annettavasta sairaanhoidosta. Toistuvaisviisumia haettaessa hakijalla tulee olla matkasairausvakuutus, joka on voimassa ensimmäisen suunnitellun matkan ajan. Heidän tulee kuitenkin allekirjoittaa ilmoitus hakemuslomakkeessa, jonka mukaan he tietävät, että heillä tulee olla vakuutus voimassa myös tulevilla vierailuilla Schengen-alueella. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännösten laatimisesta 15 §.)

Viisumihaun tutkimisesta ja päättämisestä säädetään viisumisäännösten kolmannessa luvussa. Se kertoo seikkaperäisesti vähimmäisvaatimukset viisumikäsittelijälle siitä, miten viisumihakemus tulee tarkastaa. Kun viisumihakemus on jätetty konsulaattiin, on tarkistettava, onko konsulaatti toimivaltainen käsittelemään hakemuksen. Jos konsulaatti ei ole toimivaltainen, tulee sen palauttaa

hakemuslomake, hakijan asiakirjat sekä viisumimaksu takaisin hakijalle. Lisäksi hakijalle tulee ilmoittaa, minkä maan konsulaatti on toimivaltainen käsittelemään hakemuksen. Jos konsulaatti toteaa itsensä toimivaltaiseksi, se tarkistaa onko hakemus jätetty oikealla ajankohdalla, sisältääkö hakemus oikeat matka-asiakirjat, liitteet, biometriset tiedot, maksun ja matkavakuutuksen.

(Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännösten laatimisesta 19 - 21 §.)

Edustustoilla on konsulaateissaan tarkistuslistat, joista voi helposti tarkastaa, ovatko kaikki vaaditut liitteet hakemuksessa. Hakemuksen saa ottaa vastaan myös puutteellisenä, mutta asiakkaalle tulee tehdä selväksi, että tämä saattaa vaikuttaa viisumipäätökseen. (Ulkoasiainministeriö 2016, 15.)

Viisumisäännösten IV osastossa määritellään hallinnollisista asioiden hoidosta sekä järjestämisestä. Jäsenvaltiot vastaavat viisumipalveluiden järjestämisestä konsulaateissaan. Jäsenvaltiot voivat tehdä myös yhteistyötä. Jäsenmaa voi huolehtia toisen jäsenmaan konsulipalveluiden järjestämisestä. Asianomaisten jäsenvaltioiden on tässä tapauksessa sovittava yhteistyön kestosta, sen päättymistä koskevista edellytyksistä sekä kustannusten jaosta. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännösten laatimisesta 41 §.)

Jäsenvaltio voi tehdä yhteistyötä toisen Schengen-jäsenmaan lisäksi myös ulkoisen palveluntarjoajan kanssa. Yhteistyötä tulee pyrkiä tekemään yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa. Ulkoiselta palveluntarjoajalta edellytetään viisumisäännösten liitteessä X määriteltyjä vaatimuksia. Näitä vaatimuksia ovat muun muassa tietosuojan tietyn tason ylläpitäminen, menettelyjen, kuten tiedonsiirron ja -käsittelyn oikeanlainen hoitaminen sekä henkilöstön asianmukainen kouluttaminen. Ulkoisilla palveluntarjoajilla on kuitenkin hyvin rajoitetut oikeudet käsitellä viisumihakemuksia. Niille voidaan ulkoistaa vain seuraavat toimenpiteet:

1. Viisumivaatimusten ja hakemuslomakkeiden antaminen
2. Asiakirjoista informoiminen
3. Tietojen, myös biometrinen, ja hakemusten keruu sekä niiden toimittaminen konsulaattiin
4. Viisumimaksun periminen
5. Ajanvarausten hoito
6. Matkustusasiakirjojen ja epäamisilmoitusten kerääminen sekä toimittaminen hakijoille

Ulkoistetun palvelutarjoajien virkailijat eivät esimerkiksi voi tutkia hakemuksia, haastatella hakijoita tai tehdä päätöksiä viisumihakemuksiin. Käytännössä heidän oikeutensa rajoittuvat vain hakemuksen vastaanottamiseen ja tiedon siirtämiseen eteenpäin edustustoihin ja viisumipalvelukeskukseen. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 43 §.)

### **2.3.2 Viisumipäätöksen tekeminen**

Viisumihakemusta käsittelevien viranomaisten tulee arvioida hakijan matkustusasiakirjan mahdollinen virheellisyys sekä tarkistaa sen aitous. Konsulaatin epäillessä henkilön identiteettiä tai matkan oikeaa tarkoitusta, voidaan hakijalta pyytää lisäasiakirjoja tai pyytää hänet haastatteluun henkilön oikean identiteetin varmistamiseksi. Käsittelijän tulee arvioida hakijan suunnitellun oleskelun oikea tarkoitus ja tarkistaa onko hänellä tarvittavat varat sekä matkavakuutukset matkaa varten. Hakijan hakemuksesta tulee tarkistaa myös Schengen-alueelle tulo- ja lähtöpäivä sekä onko hänet määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS). Hakijasta tulee aikaisemmin mainittujen seikkojen perusteella arvioida, muodostuuko hänestä laittoman maahanmuuton riski tai vaaraa jäsenvaltioiden yleiselle turvallisuudelle. Hakemuksen tutkinta ja käsittely perustuu erityisesti hakijan antamien asiakirjojen aitouteen ja luotettavuuteen sekä hakijan ilmoitusten totuudenmukaisuuteen. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 21 §.)

Päätös hakemuksesta on tehtävä 15 kalenteripäivän kuluessa siitä, kun hakemus on jätetty. Tarvittaessa tätä määräaikaa voidaan pidentää 30 vuorokauteen, jos hakemusta tulee tarkastella tarkemmin. Määräaika voi olla erityistapauksissa myös 60 vuorokautta, jos päätöstä varten tarvitaan muita asiakirjoja. Viisumi voidaan myöntää 21§:n mukaisen arvioinnin jälkeen yhtä, kahta tai useampaa maahantuloa varten ja se voidaan myöntää maksimissaan viideksi vuodeksi. Toistuvaisviisumia voidaan harkita silloin, kun hakija on osoittanut rehellisyyttä ja luotettavuutta aiempien maahantulojen yhteydessä. Lisäksi toistuvaisviisumia varten hakijan tulee todentaa tarve useampaan maahantuloon. Viisumiin liitetään 15 päivän lisäaika, ellei se uhkaa yleistä järjestystä tai jäsenvaltion kansainvälisiä suhteita. Viisumi voidaan myöntää myös alueellisesti rajoitettuna, jolloin hakijan viisumi on voimassa vain myöntävän maan alueella. Viisumi voi kuitenkin olla voimassa muiden jäsenvaltioiden alueilla, jos ne erikseen suostuvat tähän. Jos taas yksi jäsenvaltio ei tunnusta hakijan matkustusasiakirjaa, voidaan viisumi myöntää rajoitetusti vain

matkustusasiakirjan hyväksyviin jäsenmaihiin. Lentokentän kauttakulkuviisumia harkitaan silloin, kun kolmannen maan kansalainen matkustaa Schengen-alueella olevan lentokentän kautta. Lentokentän kauttakulkuviisumi on voimassa vain osoitetuilla lentokentillä. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännösten laatimisesta 23 - 26 §.)

Viisumisäännösten 32 artiklan mukaan viisumi voidaan evätä silloin,

*a) jos hakija*

- 1. esittää virheellisen, väärän tai väärennetyn matkustusasiakirjan;*
- 2. ei perustele suunnitellun oleskelun tarkoitusta tai olosuhteita;*
- 3. ei esitä todisteita riittävästä varoista oleskelukustannusten kattamiseen ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtö- tai asuinmaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on taattu, tai että hän kykenee hankkimaan laillisesti nämä varat;*
- 4. on jo oleskellut jäsenvaltioiden alueella kolme kuukautta kuluviiden kuuden kuukauden aikana yhtenäisen viisumin tai alueellisesti rajoitetun viisumin perusteella;*
- 5. on määrätty maahantulokieltoon SIS:ssä;*
- 6. saattaa muodostaa uhan jonkin jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 19 kohdan mukaisesti tai kansainvälisille suhteille, erityisesti, jos hänet on jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon; tai*
- 7. ei pysty osoittamaan, että hänellä on riittävä matkasairausvakuutus, jos sellainen vaaditaan; tai*

*b) jos on perustellut syyt epäillä hakijan esittämien liiteasiakirjojen aitoutta tai niiden sisällön todenmukaisuutta, hakijan esittämien ilmoitusten luotettavuutta tai hänen aikomustaan poistua jäsenvaltioiden alueelta ennen haetun viisumin voimassaolon päättymistä*

(Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännösten laatimisesta 23-26 §.)

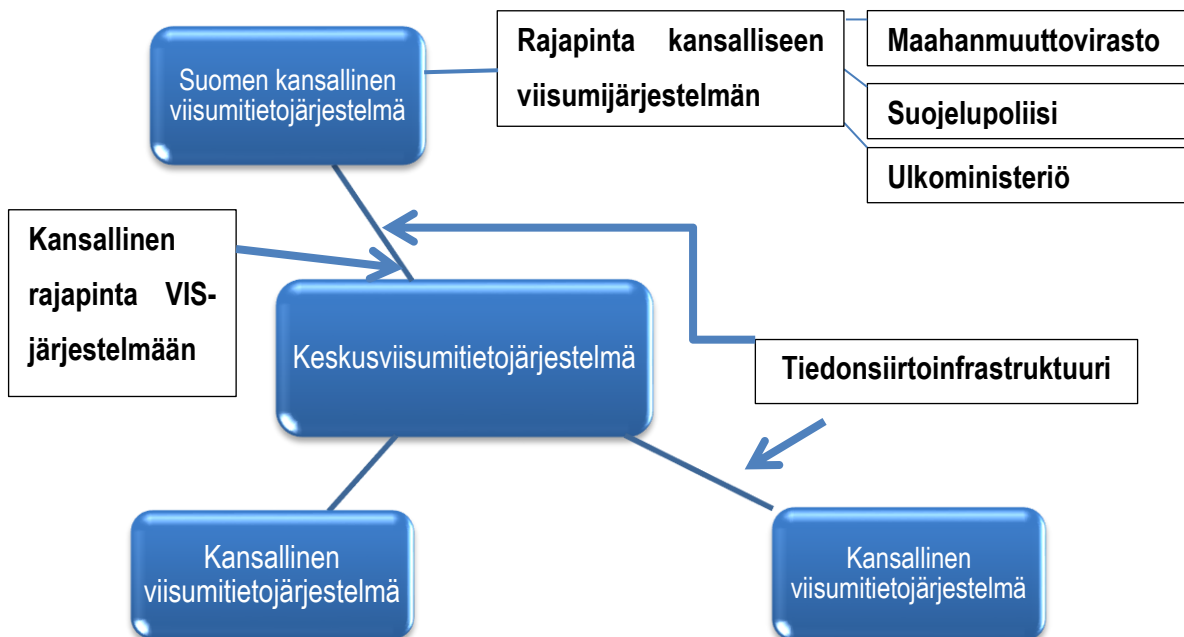
Viisumiviranomaisen evätessä viisumin, tulee hänen ilmoittaa hakijalle epäämisestä sekä kertoa hakijalle epäämispäätöksen perusteet. Hakijalla on oikeus hakea muutosta viisumihakemuksen epäämispäätökseen. Tätä haetaan lopullisen päätöksen tehneeltä jäsenvaltiolta. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännösten laatimisesta 32 §.)

### 3 NYKYINEN VIISUMIJÄRJESTELMÄ

SUVI (Suomi viisumi) eli suomen kansallinen viisumijärjestelmä on tärkeässä roolissa Suomelta haettujen viisumihakemusten käsittelyssä ja päättämisessä. Se on yhteydessä Euroopan komission ylläpitämän viisumitietojärjestelmään (VIS). Molemmat ovat olennaisia osia Schengen-yhteistyössä, kuten yhteisen viisumipolitiikan tavoittelussa.

#### 3.1 Viisumitietojärjestelmä (VIS)

Viisumitietojärjestelmä (VIS) on perustettu Neuvoston päätöksellä viisumitietojärjestelmän perustamisesta 2004/512/EY. Viisumitietojärjestelmällä tarkoitetaan tietojärjestelmää, jonne Schengen-valtioiden valtuutetut viranomaiset voivat tallentaa ja päivittää viisumitietoja sekä käyttää niitä sähköisesti. Järjestelmän arkkitehtuuri perustuu keskusviisumijärjestelmään, kansallisiin viisumijärjestelmiin sekä tiedonsiirtoinfrastruktuuriin. (Neuvoston päätös viisumitietojärjestelmän (VIS) perustamisesta 2004/512/EY 1-4 §.) Järjestelmä voidaan kuvata seuraavalla tavalla.



KUVIO 6. Schengen-viisumitietojärjestelmän infrastruktuuri

Euroopan komissio vastaa keskusviisumijärjestelmän, kunkin jäsenvaltion kansallisesta rajapinnan sekä tiedonsiirtoinfrastruktuurin kehittämisestä. Jäsenvaltiot taas vastaavat heidän omista

kansallisista infrastruktuurien mukauttamisesta ja kehittämisestä. (Neuvoston päätös viisumitietojärjestelmän (VIS) perustamisesta 2004/512/EY 1-4 §.)

Asetuksessa N:o 676/2008 määritellään viisumitietojärjestelmän tarkoitukset, toiminnot, vastuualueet sekä edellytykset ja menettelyt viisumitietojen vaihtamisesta sekä jakamisesta. Järjestelmän tarkoitus on kehittää Schengen-maiden yhteistä viisumipolitiikkaa, täytäntöönpanoa, konsuliyhteistyötä sekä keskusviisumiviranomaisten keskinäistä kuulemista. Tähän pyritään helpottamalla viisumihakemusmenettelyä, helpottamalla petosten torjuntaa, helpottamalla ulkorajojen ylityspaikoissa ja kansallisilla alueilla tehtäviä tarkastuksia, auttamalla henkilöiden tunnistamisessa, helpottamalla Dublin II -asetuksen soveltamista, ehkäisemällä EU:n jäsenmaita vastaan kohdistuvia uhkia sekä estämällä ”visa shoppingia”. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus viisumitietojärjestelmästä ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta 767/2008 1.1-2 §.) Työskennellessäni konsulaatissa tarkistimme tarkkaan liitteet ja hakemuksen mahdollisten ”visa shoppaajien” löytämiseksi. Visa shopping tarkoittaa edullisimman viisumikohtelun etsimistä esimerkiksi valehtelemalla pääkohdemaan viisumihaussa nopeamman käsittelyn toivossa.

Viisumitietojärjestelmään tallennettavia tietoja ovat hakijan tiedot kuten sukunimi, kansalaisuus sekä syntymäaika. Muita tallennettavia tietoja ovat valokuvat, sormenjälkitiedot, matkustusryhmät, aikaisemmat viisumihakemukset, niiden päätökset sekä linkit näihin hakemuksiin. Viisumitietojärjestelmään tietoja voi asetuksen mukaan tallentaa, muuttaa tai poistaa vain viisumiviranomaisten valtuuttamat henkilöt. Tietojen hakeminen viisumitietojärjestelmästä on sallittu vain tietyille viranomaisille ja tiettyihin tarkoituksiin, jotka on määritelty Eurooppa neuvoston päätöksessä 2008/633/JHA. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus viisumitietojärjestelmästä ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta 767/2008 1.5 §.)

Päätöksessä säädetään ehdot viisumitietojärjestelmää käyttäville kansallisille viranomaisille ja Europolille (Euroopan poliisivirasto). Järjestelmän tiedoista tehtyjen hakujen tulee edesauttaa terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa tai hakujen on oltava tarpeen tietyissä yksittäistapauksissa. Lisäksi haun viisumitietojärjestelmässä voi suorittaa, jos on perusteltua uskoa haun auttavan merkittävästi rikoksen torjunnassa, havaitsemisessa tai tutkinnassa. (Neuvoston päätös jäsenvaltioiden nimeämien viranomaisten ja Europolin pääsystä tekemään hakuja viisumitietojärjestelmästä (VIS) terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten

torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi 2008/633/JHA, 5 §.) Schengen-jäsenmaat nimeävät itse ne kansalliset viranomaiset, jotka pääsevät käyttämään VIS-tietoja. Suomessa VIS-tietoja käyttävät ulkoministeriö, ulkomaan edustustot, rajavartiolaitos, poliisi, tulli, suojelupoliisi, keskusrikospoliisi, maahanmuuttovirasto, puolustusvoimien tiedustelulaitos sekä aluehallintovirastot. (Passi- ja viisumiyksikkö/KPA 2016, 55.)

Muita esimerkkitalanteita, joissa tietoja saa VIS-asetuksen mukaan käyttää, ovat muun muassa toimivaltaisen viisumiviranomaisen viisumihakujen käsittely, raporttien ja tilastojen laatiminen, rajatarkastusten yhteydessä tehtävien henkilötunnistusten tekeminen sekä turvapaikkahakemuksia käsittelevän toimivaltaisen viranomaisen määrittäminen. Näissäkin tapauksissa asetuksessa on tarkoin säädelty, mitä tietoja VIS-järjestelmästä saa käyttää. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus viisumitietojärjestelmästä ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta 767/2008 3.15 - 21§.)

### **3.2 Suomen viisumijärjestelmä (SUVI)**

SUVI (Suomi viisumi) eli Suomen viisumijärjestelmä on Suomen kansallinen viisumijärjestelmä, jolla käsitellään viisumihakemuksia. Se on internetin välityksellä toimiva suljettu tietokanta. Järjestelmän omistaa ulkoministeriö ja se on tullut käyttöön vuonna 2007. Järjestelmä sisältää viisumihakemustiedot aina vuodesta 2001 asti. SUVI on yhteydessä VIS-viisumitietojärjestelmään ja siten SUVI:ssa voidaan tehdä hakuja VIS:stä. (Passi- ja viisumiyksikkö/KPA-20 2016, 5.)

Järjestelmän käyttötarkoitus on valvoa kolmannen maan kansalaisten maahantuloa ja maastalähtöä. Lisäksi järjestelmällä on tarkoitus tukea maassa oleskeluun ja työntekoon liittyvien asioiden käsittelyä ja päätöksentekoa. (Passi- ja viisumiyksikkö/KPA-20 2016, 55-56.)

### **3.3 Ulkoinen palveluntarjoaja (UPT)**

Suomi on ulkoistanut viisumihakemusten vastaanoton ulkoiselle palveluntarjoajalle muun muassa Venäjällä ja Ukrainassa. Näissä tapauksissa viisumihakemuksia voi jättää edustuston lisäksi myös UPT:n viisumikeskuksiin. Joissain tapauksissa UPT:n viisumikeskuksia toimii myös edustustojen yhteydessä. Viisumikeskusten tehtävänä on viisumihakemusten alkukäsittely, eli maksun ja

biometriikan kerääminen sekä hakijantietojen tallentaminen UPT:n omaan järjestelmään, josta tiedot siirretään SUVI:in. (Ulkoasiainministeriö 2017, 16.)

Viisumihakemukset siirretään viisumikeskuksista edustustoihin joko paperisina tai ELVIS-tiedonsiirtojärjestelmää pitkin. ELVIS on tiedonsiirtojärjestelmä, jota käytetään viisumihakemusten sähköisessä siirtämisessä viisumikeskuksista Kouvolaan viisumipalvelukeskukseen, joka käsittelee Venäjältä ja Ukrainasta tulevia viisumihakemuksia. Viisumihakemus voidaan näin ottaa vastaan esimerkiksi Venäjällä viisumikeskuksessa ja se voidaan siirtää nopeasti ELVIS:tä pitkin Kouvolaan käsiteltäväksi. (Ulkoasiainministeriö 2017, 16.)

### **3.4 Viisumihakemusprosessi**

Suomen viisumiprosessissa on aikaisemmin mainitsemistani alueellisista järjestelmäeroavaisuuksista sekä toimintatavoista johtuen erilaisia alueellisia käytäntöjä. Havaitsin tiettyjä eroja viisumiprosessissa Lontoon konsulaatin ja viisumipalvelukeskuksen välillä tehdessäni haastattelun Kouvolaan viisumipalvelukeskuksessa. Sekä Kouvolaan että Lontoossa viisumivastaanotto on ulkoistettu ulkoiselle palveluntarjoajalle. Prosessin ero on kuitenkin siinä, että Lontoon konsulaattiin hakemukset tulevat fyysisesti paperisina hakemuksina, kun taas Kouvolaan viisumikeskukseen hakemukset tulevat elektronisesti sähköisiä tietoliikenneyhteyksiä pitkin. Näin ollen Lontoossa työskentelevät saavat alkuperäisen viisumihakemuksen, kun taas Kouvolaan viisumiyksikön työntekijät käsittelevät hakemukset täysin elektronisesti. Muun muassa tällaiset erot muokkaavat yleisesti yhtenäistettyä prosessia, jolla viisumikäsittelijät käsittelevät hakemuksia.

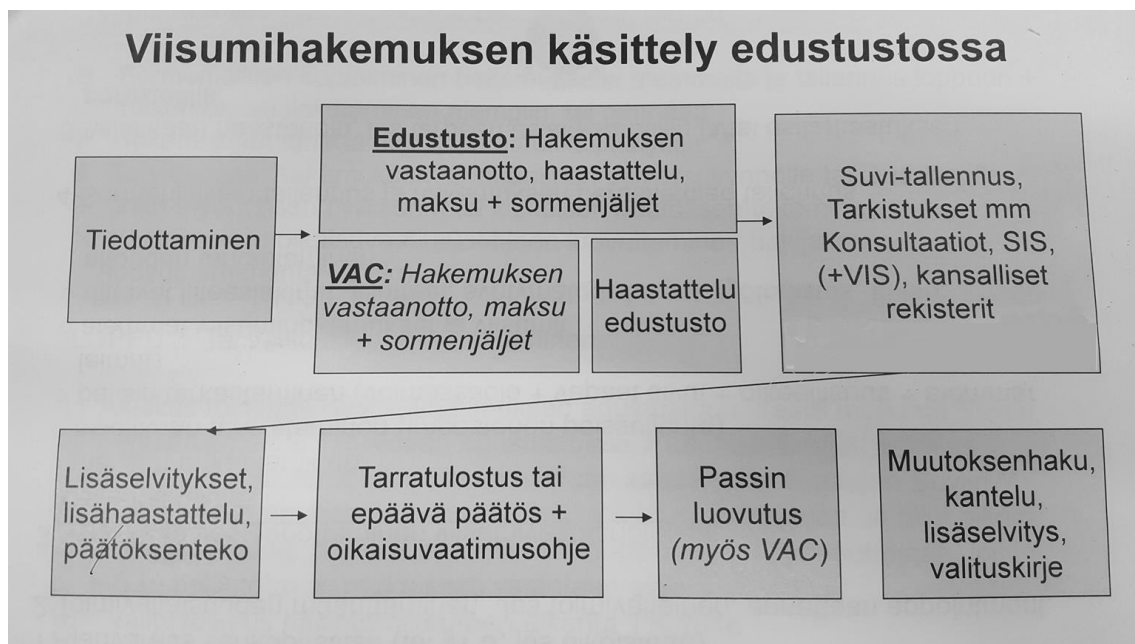
#### **3.4.1 Tyypillinen viisumiprosessi edustustossa**

Prosessikuvauksessani kuvaan tyypillisen viisumiprosessin edustustossa ilman ulkoistettua palveluntarjoajaa. Sen jälkeen selvennän prosessia kuviolla. Tyypillinen viisumikäsittelyprosessi edustustoissa ilman ulkoistettua palveluntarjoajaa alkaa hakijan saapuessa edustustoon. Ensimmäiseksi hänen matka-asiakirjansa sekä sen liitteet tarkastetaan, jonka jälkeen minim tiedot kuten nimi ja syntymäaika kirjataan Suomen viisumijärjestelmään. Tämän jälkeen häneltä otetaan sormenjäljet tarvittaessa viisumisäännösten mukaisesti ja asiakasta haastatellaan tarvittaessa.



Kun kaikki asiakirjat, liitteet ja biometriset tiedot on tarkistettu ja kunnossa, käsittely siirtyy taustatoimistoon. (Passi- ja viisumiyksikkö/KPA-20 2016, 9.)

Taustatoimistossa hakijan loput matka-asiakirja- sekä liitetiedot tarkistetaan ja lisätään SUVI:in. Tietoja, joita SUVI:in tallennetaan, ovat muun muassa hakemuslomakkeella kerätyt tiedot, passin tiedot, hakijan yhteystiedot, työtiedot, matkan tiedot, kutsujan tiedot sekä majoitus-, kulu- sekä vakuutustiedot. Näiden lisäksi hakijan kuva lisätään ja tallennetaan SUVI:in. Hakemusta käsiteltäessä hakijasta tarkastetaan tiedot useista eri viranomaisrekisteristä tarkastuskäsittelyllä ja tarvittaessa hakemus voidaan lähettää lausunnolle ulkoministeriöön sekä suojelupoliisille. Lisäksi hakija voidaan kutsua henkilökohtaiseen haastatteluun tarkentamaan matkan tarkoitusta. Päätöksen tueksi voidaan tarvittaessa pyytää myös konsultointiapua toiselta Schengen-jäsenmaalta. (Euroopan muuttoliikeverkosto & Maahanmuuttovirasto 2011, 13-14.)



Kuvio 7. Viisumihakemuksen käsittely edustustossa (Ulkoasiainministeriö KPA-20 2016, 11)

Kun kaikki hakijan antamat tiedot on käsitelty ja kokonaisharkinta on suoritettu perusteellisesti, siirrytään päätöksentekovaiheeseen. Hakemukselle tehdään viisumisäännösten mukaisesti joko myönteinen tai kielteinen päätös, jonka jälkeen passi voidaan luovuttaa hakijalle. (Ulkoasiainministeriö KPA-20 2016, 13.) Kielteisen päätöksen saatuaan, hakijalla on oikeus muutoksenhakuun (Ulkoasiainministeriö KPA-20 2016, 9).

### **3.4.2 Viisumiprosessi ulkoistetulla palveluntarjoajalla**

Kuvio 7 kuvaa viisumihakuprosessia myös silloin, kun mukana on ulkoinen palveluntarjoaja. Kuviossa mainittu VAC tulee sanoista Visa application center. Viisumiprosessi ulkoistetun palveluntarjoajan kanssa on pääpiirteittäin seuraava:

1. Hakija varaa ajan ja saapuu viisumikeskukseen
2. Hakija tunnistetaan ja hänen asiakirjat ja liitteet tarkistetaan
3. Hakijan tiedot ja viisumijärjestelmä tallennetaan järjestelmään
4. Hakija maksaa viisumin
5. Hakija antaa biometriset tiedot
6. Hakemukset käsitellään lähetysvalmiiksi edustustoille
7. Hakemukset siirretään joko fyysisesti paperilla tai sähköisesti tiedonsiirtoverkkoja pitkin edustustoille

(Ulkoasiainministeriö 2017, 16-17.)

Viisumihakemus siirretään edustustoon tai Kouvolan viisumipalvelukeskukseen UPT:lta joko ELVIS-tiedonsiirtojärjestelmällä tai paperisena hakemuksena. Tämän jälkeen hakemus tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ja hakijasta suoritetaan tavalliset tarkastukset. Viisumivirkailijan ei tarvitse itse enää lisätä hakemustietoja SUVI:in. Kun kokonaisharkinta on tehty, siirrytään päätöksen tekemiseen. Viisumitarran tulostaa edustuston työntekijä, jonka jälkeen passi toimitetaan UPT:lle, joka luovuttaa passin edelleen viisumihakijalle. (Ulkoasiainministeriö 2017, 16 – 17.)

### **3.5 Nykyisen viisumijärjestelmän ongelmat viisumiprosessissa**

Suomen viisumijärjestelmässä on tiettyjä ongelmia liittyen viisumiprosessiin. SUI:n käytettävyys viisumikäsittelyssä on hidasta, sillä viisumivirkailijat joutuvat usein vaihtelevaan välilehdeltä toiselle ilman selkeää johdonmukaista polkua, mikä saattaa johtaa saman toiminnon tekemiseen useampaan kertaan. Johdonmukaisen polun puuttuessa, virkailijalta vaaditaan hyvää järjestelmän tuntemista ja erityisen tarkkaa työtettä. Tarkkaa käsittelyä vaativan hakemuksen käsittelyssä eri välilehdillä useasti käyminen ja tietojen tarkastaminen useasti ei välttämättä olekaan ongelma,

mutta selkeissä viisumihakemustapauksissa se hidastaa päätöksen syntymistä. (Ulkoasiainministeriö 2017, 13.)

Toinen ongelma on hakemustietojen käsittely eri järjestelmien välillä. Esimerkiksi tietojen käsittely ELVIS-järjestelmän ja SUVI:n välillä on todettu aikaa vieväksi. (Ulkoasiainministeriö 2017, 6.) Järjestelmien analytiikassa sekä raportoinnissa nähdään myös puutteita (Ulkoasiainministeriö 2017, 20). Lisäksi viisumivirkailija Tuija Huotari katsoo useasta järjestelmästä aiheutuvan tunnusviidakon ongelmalliseksi (Huotari, haastattelu 5.10.2017).

Kolmas ongelma nykyisessä viisumijärjestelmässä on sen automatisoimattomuus (Ulkoasiainministeriö 2017, 13). Ollessani harjoittelussa Lontoon konsulaatissa tein useamman kerran sen virheen, että siirryin välilehdeltä toiselle muistamatta tallentaa tietoja, joita olin lehdele merkinnyt. Tällöin kaikki tiedot katoavat ja tietojen täyttäminen tulee aloittaa alusta. Nykyään monissa edustoissa viisumihakemusvastaanotto on ulkoistettu, jolloin UPT tallentaa tiedot järjestelmään, eikä niitä tarvitse enää uudestaan täyttää SUVI:in. Tällöin tietojen tallentamisen ongelmaa ei ole, mutta järjestelmää kehittäessä tulee kuitenkin muistaa myös pienemmät lähetystöt ja ne alueet, missä ulkoistusta ei ole tehty. Ulkoministeriön projektipäällikön Mikko Nenosen mukaan järjestelmää pitäisi automatisoida laajemminkin kuin pelkästään tietojen syöttöön tai tarkistamiseen liittyen (Nenonen, sähköpostiviesti 16.2.2018).

Neljäs ongelma liittyy järjestelmän päivittämiseen. Järjestelmää on kehitetty ja päivitetty jo yli 10 vuoden ajan vuodesta 2003 asti. (Solita 2017, 5.) Vuosien aikana jatkunut voimakas kehitystyö on tehnyt järjestelmästä raskaan ja aikaa vievän kehittämiskohteen, jonka vuoksi sen voidaan katsoa olevan elinkaarensa lopussa (Ulkoasiainministeriö 2017, 13). Järjestelmän joustavuuden kannalta pääasiallisena puutteena nähdään sen modulaarisuuden puute (Ulkoasiainministeriö 2017, 20).

Yhteen sulautetut järjestelmät ovat usein laajoja ja monimutkaisia. Lisäksi niiden hallitseminen ja suunnittelu yhtenä kokonaisuutena on hankalaa. Modulaarisella ohjelmasuunnittelulla voidaan helpottaa ketterän periaatteen soveltamista. Modulaarisessa ohjelmistossa sen toiminnot erotetaan toisistaan omiksi itsenäisiksi toiminnallisiksi moduuleikseen, mikä parantaa ohjelmiston ylläpidettävyyttä. Moduulit toteuttavat oman toiminnallisen tehtävänsä ja ne yhdistyvät toisiinsa rajapintojen kautta. Näin moduuleja pystyy helposti lisäämään sekä poistamaan järjestelmästä. Lisäksi itsenäisiä moduulin osia pystyy päivittämään erikseen. (Technology research center 2015, viitattu 22.2.2018.)

## 4 UUSI VIISUMIJÄRJESTELMÄ

Tässä luvussa käyn läpi ulkoministeriön tavoitteita liittyen uuteen viisumijärjestelmään. Lisäksi selvitän miksi uusi kansallinen viisumijärjestelmä on tarpeellinen.

### 4.1 Ulkoministeriön tavoitteet

Viisumikäsittelyprosessi on pääasiallisesti Suomen kansallisen viisumijärjestelmän varassa (Ulkoasiainministeriö 2017, 12). Ulkoministeriö pyrkii kehittämään järjestelmää ja sitä myöten tehostamaan koko viisumiprosessia. Tavoitteeseen pyritään viisumiprosessiin liittyviä toimintamalleja tehostamalla sekä kehittämällä viisumijärjestelmän käytettävyyttä ja joustavuutta. Konkreettisesti tämä tarkoittaa järjestelmän automatisointia, selkeyttämistä, prosessin vaiheistamista sekä järjestelmien yhdistämistä. Lisäksi järjestelmää suunnitellaan modulaariseksi, minkä myötä sen ylläpitäminen, käyttäminen sekä päivittäminen helpottuisivat. (Ulkoasiainministeriö 2017, 6.)

### 4.2 Miksi Suomeen tarvitaan uusi kansallinen viisumijärjestelmä?

Viisumihakemusten määrä on kasvussa. Suomesta haettavista viisumeista 88 prosenttia haetaan Venäjällä. Vuonna 2016 venäläisten tekemien viisumihakemusten määrä oli 464 899. Vuonna 2017 viisumihakemuksia oli jo 729 961 kappaletta. Ennätysvuosi oli kuitenkin 2013, jolloin viisumihakemuksia oli peräti 1,5 miljoonaa. Kasvua on havaittavissa myös Aasiassa, sillä Pekingin suurlähetystössä kasvua on tapahtunut 33 prosenttia. Vuonna 2016 hakemuksia oli 16 325, kun taas vuonna 2017 hakemuksia Pekingin suurlähetystössä oli 21 317 kappaletta. (Ulkoministeriö 2018, viitattu 22.2.2018.) Samanaikaisesti viisumisäännöstö velvoittaa käsittelemään viisumihakemukset 15 päivän käsittelyajan kuluessa, mikä asettaa paineita kehittää järjestelmää (Ulkoasiainministeriö 2017, 15).

Schengen-vaatimusten jatkuva muuttuminen on kuormittanut SUVI:a tekemällä siitä monimutkaisen ja hankalan kehittää (Ulkoasiainministeriö 2017, 15). SUI:n kehittämis- ja ylläpitokustannukset ovat tästä syystä korkeat ja tämän vuoksi viisumijärjestelmän kokonaisuusintona on katsottu myös taloudellisesti järkeväksi ratkaisuksi (Solita 2017, 5).

Säännönvastaisten rajaylitysten määrä Schengen-rajoilla vuonna 2016 oli yli puoli miljoonaa. Vuonna 2010 tällaisia rajaylityksiä oli 100 000 ja vuonna 2015 jopa 1,8 miljoonaa. Kasvavista säännöstönvastaista rajaylitysmääristä johtuen rajojen hallintakapasiteetti ylikuormittui monista päärajaylityskohdista, mikä mahdollisti hallitsemattoman liikkumisen Schengen-alueella. Hallitsemattomat ihmisvirrat aiheuttavat paljon painetta Schengen-alueen vapaalle liikkumiselle. Tästä syystä Euroopan parlamentti ja Neuvosto rakentavat ”Smart Borders”- nimistä aloitetta, jossa rakennetaan uutta järjestelmää tukemaan rajaviranomaisia sekä muita viisumikäsittelijöitä säännöstönvastaisten rajaylitysten torjunnassa. (Euroopan parlamentti, viitattu 22.2.2018.) Muita huomioon pantavia Euroopan unionista lähitulevaisuudessa tulevia järjestelmämuutoksia on esimerkiksi viisumitarran muutos (Council regulation (EC) No 1683/95 laying down a uniform format for visas).

Muun muassa kolmannen luvun viidennessä alaluvussa kertomistani järjestelmään liittyvistä ongelmista, yllä mainitsemistani taloudellisista ja olosuhteellisista syistä sekä kasvavista viisumihakemusmääristä johtuen järjestelmä tulee uudistaa. Järjestelmää uusittaessa täytyy pitää mielessä edustustojen ja viisumikeskusten alueelliset erot ja siitä aiheutuvat erilaiset tarpeet, tulevien ulkoisten muutosten vaikutukset ja vaatimukset järjestelmään, järjestelmän joustavuus sekä asiakas- että käyttäjäystävällisyys.

#### **4.3 Ulkoministeriön suunnittelemat kehittämiskohdat**

Tässä alaluvussa esitän ulkoministeriön jo tiedossa olevat kehitysehdotukset. Ne on hyvä tuoda esille työssäni, sillä ne liittyvät olennaisesti myös keräämiini kehitysehdotuksiin.

##### **4.3.1 Modulaarinen järjestelmä**

Nykyistä Suomen viisumijärjestelmää kehitettäessä, päivityksen aiheuttamat muutokset vaikuttavat koko järjestelmään, eikä prosesseja voida järjestelmän jäykkyydestä johtuen varioida eri toimipisteille (Solita 2017, 13). Nykyisen järjestelmän yhtenäisyys aiheuttaa myös suuria ylläpito- ja kehityskuluja. Esimerkiksi nykyiseen järjestelmään liittyvät sopimukset on tehty aikana, jolloin kilpailutettu hintataso on ollut nykyistä korkeampi. (Solita 2017, 9.)

Uusi viisumijärjestelmä tulisi rakentaa modulaariseksi. Uuden viisumijärjestelmän rakentamisessa modulaariseen malliin on tiettyjä etuja. Eri moduuleita voitaisiin kehittää erillisinä omina kokonaisuuksina, jolloin kehittäminen olisi huomattavasti ketterämpää. Modulaarinen järjestelmä mahdollistaisi myös ulkoisten ohjelmistokehittäjien paremman kilpailutusmahdollisuuden, kuin nykyinen malli, jossa sitoudutaan yhteen palveluntarjoajaan. (Solita 2017, 13.) Lisäksi järjestelmän käytännöllisyys ja selkeys paranisi modulaarisessa mallissa, sillä erilaiset järjestelmäkäyttäjät voisivat käyttää vain niitä toimintoja, mitä he työssään tarvitsevat (Solita 2017, 20).

#### **4.3.2 Järjestelmän automatisointi ja vaiheistaminen**

Uudesta viisumijärjestelmästä pyritään rakentamaan vaiheistettua sekä automatisoitua, prosessia nopeuttavaa järjestelmää. Järjestelmästä pyritään automatisoimaan useita rutiinitoimenpiteitä, joita nykyisessä järjestelmässä voi joutua hoitamaan manuaalisesti. Lisäksi vaiheistamisella pyritään rakentamaan entistä selkeämpi, tehokkaampi sekä hallittavampi prosessikokonaisuus. (Ulkoasiainministeriö 2017, 6.)

Viisumiprosessin kulku järjestelmässä on todettu epäloogiseksi. Tämä tekee viisumiprosessin kulun järjestelmässä epäselväksi (Ulkoasiainministeriö 2017, 6). Tästä johtuen käyttöliittymää tulee kehittää siten, että viisumiprosessi järjestelmässä on vaiheistettu. Vaiheistaminen tarkoittaa esimerkiksi kontekstin mukaan muuttuvaa ympäristöä, jolloin käsittelyssä olevaan hakemukseen liittyvät tiedot ja toiminnallisuudet tulevat heti käsittelijän saataville hänen tekemiensä merkintöjensä perusteella. (Ulkoasiainministeriö 2017, 21.) Järjestelmän tulisi esimerkiksi ehdottaa hakemukseen sopivia päätösehdotuksia, jotka auttaisivat käsittelijää tekemään päätöksen viisumihakemukseen (Ulkoasiainministeriö 2017, 13).

#### **4.3.3 Yksi järjestelmä**

Tietojen käsittely useiden järjestelmien välillä on todettu aikaa vieväksi. (Ulkoasiainministeriö 2017, 6). Kahden järjestelmän (ELVIS ja SUVI) välillä toimiminen hankaloittaa prosessin tehokkuuden lisäämistä sekä yhtenäisen prosessin luomista (Ulkoasiainministeriö 2017, 13). Yhden yhtenäisen järjestelmän kehittäminen tarkoittaisi ELVIS-järjestelmän poistamista käytöstä. Tämän pystyy toteuttamaan yhdistämällä UPT uuteen viisumijärjestelmään liitettyyn rajapintaan. Tämä suunniteltu moduuli tulee kuitenkin pitää erillisenä itse järjestelmästä, sillä tietoturvasyistä UPT:lla

ei saa olla minkäänlaista pääsyä kansalliseen viisumitietojärjestelmään. (Ulkoasiainministeriö 2017, 7.)

#### **4.3.4 Sähköinen asiointipalvelu**

Tällä hetkellä viisumihakemusten tekeminen tapahtuu pääasiallisesti paperisina hakemuksina ja liitteinä. Viisumihakemuksissa ja liitteissä olevat tiedot lisätään järjestelmään joko edustuston tai ulkoisen palvelutarjoajan toimesta. (Ulkoasiainministeriö 2017, 9.)

Viisumiprosessia voitaisiin tehostaa sähköisellä asiointipalvelulla. Sähköinen asiointipalvelu mahdollistaisi hakijoille hakemukseen liittyvien liitteiden ja tietojen lisäämisen ja tallentamisen sähköisesti, mikä nopeuttaa käsittelijöiden tietojen saantia. (Ulkoasiainministeriö 2017, 14.) Hakijalla olisi mahdollista myös seurata oman viisumihakemusprosessin etenemistä helposti ja vaivattomasti sähköisen asiointipalvelun avulla (Ulkoasiainministeriö 2017, 14).

Oman kokemuksen mukaan tietojen lisääminen paperisista hakemuksista vie paljon aikaa. Lontoon konsulaatissa työskennellessäni, käsittelin kaksi ensimmäistä kuukautta viisumihakemuksia, jotka tulivat suoraan edustustoon, jolloin meidän työksemme jäi syöttää tiedot järjestelmään. Lontoon konsulaatissa suoritettiin kahden kuukauden jälkeen uudistus, jolloin viisumivastaanotto siirtyi VFS-nimiselle ulkoistetulle palveluntarjoajalle. Tämän jälkeen hakemuksien tietojen syöttäminen tapahtui VFS:n toimesta, mikä helpotti merkittävästi viisumihakemusten käsittelyä.

Sähköinen asiointipalvelu tulisi rakentaa helppokäyttöiseksi ja asiakasystävälliseksi, jotta hakija haluaa tehdä hakemuksen sähköisesti. Sen tulee olla helpoin, nopein ja varmin tapa tehdä hakemus. (Ulkoasiainministeriö 2017, 9.)

## 5 TULOKSET

Tässä luvussa tuon esille keräämäni haastattelun ja kyselyn tulokset. Esitin aikaisemmassa luvussa ulkoministeriön jo tiedossa olevia kehitysehdotuksia. Ne liittyvät myös osittain keräämiini kehitysehdotuksiin, jonka vuoksi niiden tuominen esille oli olennaista työni tulosten kannalta.

### 5.1 Haastattelun tulokset

Kouvolassa työskentelevä viisumivirkailija Tuija Huotari toivoo käyttäjäystävällisempää, automatisoidumpaa sekä itseohjautuvampaa järjestelmää. Esimerkkinä toimenpiteistä, joita tulisi automatisoida, hän mainitsee maksuvarmistuskohdan automaattisen käsittelyn. Lisäksi järjestelmän tulisi ohjata käyttäjää sekä varmistaa, että käyttäjä lisää tai tarkistaa kaikki tarvittavat kohdat. Prosessin ei pitäisi olla vain käsittelijän muistin varassa. Tämä edistäisi prosessin yhtenäisyyttä sekä luotettavuutta. Hän kuitenkin huomauttaa, että tällainen vaiheistaminen ei saa olla täysin pakottava, jotta järjestelmän joustavuus säilyisi. Järjestelmä ei esimerkiksi saisi lukkiutua automaattisen tarkastuskäsittelyn aikana, vaan käsittelijän tulisi kyetä jatkamaan hakemuksen käsittelyä siltä osin kuin se on mahdollista. Lisäksi hän mainitsee tarkastuskäsittelyn aikana kirjattujen tietojen tallentamisessa olevan ongelmia. Tarkastuskäsittelyn aikana kirjatut ja tallennetut tiedot eivät välttämättä tallennu. Tällöin käsittelijän tulee itse tarkastaa järjestelmästä tietojen tallentuneen. Tämän vuoksi järjestelmän tulisi pystyä tallentamaan tiedot automaattisesti. (Huotari, haastattelu 5.10.2017.)

Yksi käsittelijöiden aikaa vievä toiminto on manuaalinen tarkastus, jolloin käsittelijä tarkastaa manuaalisesti erilaisia litterointityylejä hakijan nimestä varmistaakseen hakutulosten tarkkuuden. Tähän on kuitenkin hankala rakentaa automatisoitua järjestelmää, sillä erilaisia litterointityylejä on tietyillä nimillä useita, jopa kymmeniä. Lisäksi Huotari epäilee automatisoidun järjestelmän luotettavuutta, sillä hän ei usko kenenkään pystyvän luomaan tarpeeksi kattavaa, kaikkia erilaisia litterointityylejä sisältävää nimilistaa, mutta huomauttaa kuitenkin, että se olisi todella kätevä työkalu viisumikäsittelijöille. (Huotari, haastattelu 5.10.2017.)



Huotari kuitenkin epäilee, että itse oppivan järjestelmän tietokannan laajentamisessa menee aikansa. Lisäksi hän osoittaa olennaisen kysymyksen siitä, kuka maksaisi järjestelmän kehittämiseen liittyvät kustannukset. (Huotari, haastattelu 5.10.2017.)

Joissain maissa ja maanosissa, muun muassa Lähi-idässä ja Afrikassa tietoliikenneyhteyksissä voi ilmetä ongelmia, jonka vuoksi viisumijärjestelmää olisi hyvä pystyä käyttämään myös silloin, kun tietoliikenneyhteydet ovat poikki. Tätä varten näillä alueilla oleville edustustoilla tulisi olla mahdollisuus käsitellä viisumihakemuksia myös offline-tilassa. (Huotari, haastattelu 5.10.2017.)

Huotari ehdottaa VIS-järjestelmästä haettuihin viisumitietoihin päätöspäivämäärätietojen lisäämistä, mikä helpottaisi hakulistan käyttöä linkittämisessä sekä sormenjälkien kopioinnissa. Lisäksi käsittelijän järjestelmänäkymän tulisi olla nykyiseen verrattuna yleisesti selkeämpi. Esimerkiksi hakijan viisumihistoria tulisi pystyä näkemään suoraan hakemuksen yhteydessä, eikä sitä tarvitsisi lähteä hakemaan monen klikkauksen päästä. Nykyisin hakemukset tulee luovuttaa yksi kerrallaan, mikä hidastaa käsittelyä. Käsittelijän tulisi pystyä käsittelemään hakemuksia ryhminä, eli valitsemaan useita hakemuksia ja tekemään niille toimintoja, kuten luovuttamaan useita hakemuksia kerralla. (Huotari, haastattelu 5.10.2017.)

Meille on luotu Schengen-yhteisö, jonka tavoitteena on toimia yhteisten sääntöjen ja ohjeiden mukaisesti. Jokaisella maalla on kuitenkin oma viisumijärjestelmä, mikä hankaloittaa yhteistyötä eri viranomaisten sekä maiden välillä. Jos Schengen-valtioilla olisi yhtenäisemmät järjestelmät, se palvelisi kaikkia osanottajia. Ongelmana tässä on kuitenkin poliittiset, taloudelliset ja käytännölliset erot. Esimerkiksi teknilliset ja taloudelliset valmiudet ovat erilaiset. Lisäksi valtioilla on erilaisia vaatimuksia esimerkiksi liitevaatimuksissa. Tämä aiheuttaa ongelmia järjestelmien yhtenäistämässä. (Huotari, haastattelu 5.10.2017.)

## **5.2 Kyselyn tulokset**

Angervo, Tunisiassa työskentelevä kansalaispalveluvirkailija, kuvaa SUVl:n olevan hidas järjestelmä, mutta epäilee sen saattavan johtuvan myös nettiyhteyksien hitaudesta. Hän huomauttaa, että järjestelmän toimiessa sulavammin, käsittely tapahtuisi nopeammin. (Angervo, sähköpostiviesti 1.2.2018.)

Oman edustuston tekemät aikaisemmat päätökset ja hakemuksen lisätiedot tulisi pystyä näkymään rinnakkain samalla ruutunäkymällä. Tämä mahdollistaisi tarvittaessa aikaisempien viisumihakemusten vertailun käsittelyssä olevaan hakemukseen ja aikaisempien hakemusten tietojen kopioimisen nopeasti. (Angervo, sähköpostiviesti 1.2.2018.) Lisäksi Hakemusten haku-listaan voisi lisätä ”viimeksi käsitelty”-osion. Listassa voisi näkyä viidestä kymmeneen käsittelijän viimeksi avaamaa viisumihakemusta niiden tilasta riippumatta, josta voisi helposti siirtyä käsiteltyihin viisumihakemuksiin. (Keskinen, sähköpostiviesti 6.2.2018.)

Angervo osoittaa myös toisen prosessia hidastavan kohdan. Käsittelijät saattavat käyttää omia valmiita Word-tiedostoihin tallennettuja tietopohjia, jotka sitten lisätään hakemustietoihin. Valmiiden muokattavissa olevien tekstipohjien lisääminen järjestelmään vähentäisi turhien samankaltaisten tekstien kirjoittamista, mikä puolestaan tehostaisi käsittelyä. (Angervo, sähköpostiviesti 1.2.2018.)

Käsittelyä hidastavia järjestelmän ominaisuuksia on myös kielteisen viisumipäätöksen tekemisessä. Algerian konsulaatissa työskentelevän kansalaispalveluvirkailijan mukaan kielteisen viisumipäätöksen tekemiseen vaaditaan liian useita klikkauksia. (Mohammedi, sähköpostiviesti 19.2.2018.)

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Opinnäytetyöni tarkoituksena oli kerätä kehitysehdotuksia uutta viisumijärjestelmää varten ja kirjoittaa ne selkeäksi raportiksi. Tutkimuskysymykseni oli seuraava. ”Millä tavoin uudesta viisumijärjestelmästä saadaan mahdollisimman joustava, käyttäjäystävällinen ja tehokas Schengen-säännösten puitteissa?” Olen kerännyt kehitysehdotukset laadullisilla tutkimustavoilla. Tein haastattelun Kouvolan viisumipalvelukeskuksessa ja suoritin sähköpostikyselyn edustustoissa työskenteleville kansalaispalveluvirkailijoille. Tämän lisäksi olen pyrkinyt tuomaan myös oman näkemykseni kehitysehdotuksiin liittyen. Haastattelun ja kyselyn tulosten perusteella voidaan todeta, että Suomen nykyisessä viisumijärjestelmässä on viisumijärjestelmää käyttävien mielestä useita kehittämiskohtia.

Haastattelun ja kyselyn tulosten sekä oman käyttökokemukseni perusteella järjestelmää tulee selkeyttää, automatisoida sekä vaiheistaa voimakkaasti. Viisumihakemusta käsitellessä, järjestelmä edellyttää paljon turhia sekä ylimääräisiä klikkauksia, jotka eivät välttämättä yksittäisenä vie niinkään paljoa aikaa. Aikaa kuluu kuitenkin huomattava määrä kun manuaalisia klikkauksia kertyy useita. Osa näistä toimenpiteistä olisi selkeästi automatisoitavissa. Hakijan linkittäminen aikaisempiin viisumihakemuksiin tulisi tapahtua automaattisesti nykyisen manuaalisen linkityksen sijaan. Lisäksi matkustus- ja perheryhmien kokoaminen tulisi tapahtua yksinkertaisemmin, esimerkiksi lisäämällä hakulistan tulokset suoraan hakusivulle, jolloin hakija voitaisiin lisätä ryhmään ilman jatkuvaa navigointia sivulta toiselle. Myös automaattinen maksun lisäys tulisi integroida järjestelmään. Näin käsittelijän itse ei tarvitsisi käydä merkitsemässä jokaiseen hakemukseen erikseen ”maksettu”-painiketta.

Työskennellessäni Lontoon konsulaatissa järjestelmän tietokenttiin tuli usein lisättyä samankaltaisia tietoja. Tätä varten nykyisessäkin järjestelmässä on oletustietomahdollisuus. Järjestelmään on kuitenkin mahdollista lisätä vain yhdet oletustiedot. Oletustietoja voisi olla useampia, jotta niitä voitaisiin vaihtaa hakijatyypin mukaan. Tämä vähentäisi klikkausten määrää edustustoissa, joissa hakijan tietoja ei ole lisätty valmiiksi esimerkiksi ulkoisen palvelutarjoajan toimesta. Tähän liittyen järjestelmään toivotaan myös valmiita tietopohjia, joita voisi käyttää samankaltaisten hakemusten käsittelyssä. Tämä säästäisi käsittelijän aikaa siten, ettei hänen tarvitsisi kirjoittaa kaikkiin samankaltaisten hakemusten tietopohjiin samanlaista tekstiä erikseen, vaan se voitaisiin lisätä nopeasti suoraan järjestelmästä.

Muita käsittelyä nopeuttavia kehitysehdotuksia ovat usean hakemuksen yhtäaikainen käsittelymahdollisuus eli kollektiivinen käsittely ja kielteisen päätöksen tekemisen helpottaminen. Kollektiivinen käsittely nopeuttaisi käsittelyä silloin kun samassa tilassa olevia hakemuksia on useita ja niille pitää tehdä sama toiminto.

Kielteisen päätöksen tekeminen on todettu liian hitaaksi, sillä se vaatii useita varmennuksia. Kielteisen päätöksen tekoa tulisi siis helpottaa turhien klikkausten osalta. Järjestelmän tulisi tukea käsittelijää tarkastamaan päätös olennaisilta osin, mutta sen ei kuitenkaan pitäisi tehdä päätöksen tekemisestä huomattavasti hankalampaa.

Päivämääriätietojen lisääminen hakulistaan helpottaisi käsittelijöitä valitsemaan oikean hakemuksen listasta. Tällä hetkellä oikean hakemuksen valitseminen voi olla hankalaa, sillä hakemukset sijaitsevat saman nimen alla ilman aikatietoja. Lisäksi hakemuksessa tulisi näkyä vastaanottopäivä sekä päivä milloin päätös hakemukseen tulee olla tehtynä. Järjestelmän tulisi varoittaa myös lähestyvistä päätöspäivistä. Tämä tekisi viisumiprosessista varmemman. Hakulistassa olisi mahdollista myös näkyä ”viimeksi käsitelty”-osio, missä näkyisi käsittelijän juuri käsittelemät hakemukset. Tämä vähentäisi tarvetta etsiä pitkistä hakulistoista juuri hetki sitten käsiteltyjä hakemuksia, mikä taas nopeuttaisi käsittelyä. Viisumikäsittelijöiden vastausten tuloksista on havaittavissa, että nykyisessä viisumijärjestelmän järjestelmänäkymässä kokonaisuudessaankin on paljon korjattavaa. Esimerkiksi aikatietojen tulisi olla paremmin näkyvillä, jotta niitä ei tarvitse kaivaa erikseen eri tietokunnista.

Uusi modulaarinen järjestelmä voisi mahdollistaa automaattisen tarkastuksen eri litteroinnille, niin sanotun translitteroinnin, joka tarkistaisi automaattisesti kaikki eri nimivaihtoehdot läpi. Tällöin tälle hakuohjelmalle rakennettaisiin oma moduuli joka olisi käytännössä eri litterointityylejä oppiva järjestelmä. Kun nimen kerran syöttää tietyllä litterointityylillä järjestelmään, muistaa se tämän jatkossa, jolloin jossain vaiheessa järjestelmä kykenisi toimimaan hyvin automatisoidusti. Translitteroinnin kehitys tulisi suorittaa pidempänä projektina, jolloin translitterointijärjestelmä olisi valmis vasta tulevaisuudessa kun nimilista olisi kertynyt tarpeeksi kattavaksi. Tällöin käsittelijän ei tarvitsisi kuluttaa aikaa eri vaihtoehtojen kokeilemiseen ja aikaa säästyisi muihin viisumikäsittelyn olennaisiin toimintoihin. Tarkastukset voitaisiin näin automatisoida kokonaan kun tietokannasta on kasvanut riittävän luotettava.

Translitterointi on yksi mahdollisuus tehdä järjestelmästä automatisoidumpi ja siten tehokkaampi. Translitteroinnin kehittäminen ja käyttöön saattaminen voi kuitenkin muodostua kalliiksi projektiksi. Jos ulkoministeriöllä ei ole tähän varaa, rahoitusta lienee mahdollista kysyä suoraan EU:lta. Kyseenomainen järjestelmä voisi olla käytössä kaikissa Schengen-maissa, tai ainakin kaikissa maissa, jotka haluavat olla mukana projektissa ja tällöin se keräisi informaatiota vielä enemmän ja nopeammin. Ongelma tässä on kuitenkin siinä, että kaikilla mailla on omat viisumijärjestelmänsä ja kaikki eivät välttämättä halua tai pysty lähtemään kyseiseen järjestelmän moduulimalliin. Asian eteenpäin viemiseksi tarvittaisiin poliittinen yksimielisyys EU:ssa. Tämä kehitysehdotus on hankalaa saavuttaa, mutta mielestäni ehdottomasti kokeilemisen arvoinen jos poliittista yksimielisyyttä löytyy.

Yhtenäisempi järjestelmä mahdollistaisi E-viisumin käyttöönoton, jolloin asiakkaan passiin ei liitettäisi viisumitarraa. Rajaviranomaiset näkisivät esimerkiksi VIS-järjestelmästä, että kyseisellä henkilöllä on viisumi, joka sallii oleskeluun Schengen-alueella. E-viisumi mahdollistaisi kokonaan sähköisen prosessin, jos henkilö on todettu luotettavaksi, kuva todetaan kolmen kuukauden sisällä otetuksi ja sormenjäljet on otettu kuluvan 59 kuukauden aikana. Viisumisäännösten 10 artiklan 2 kohdan mukaan konsulaatit voivat poiketa läsnäolovelvoitteesta, jos hakija on todettu rehelliseksi ja luotettavaksi. Mutta kuten aikaisemmin mainitsin, yhtenäinen järjestelmä voi olla kuitenkin haastava kehittämiskohta poliittisista eroavaisuuksista johtuen.

Haluaisin huomauttaa, että harva kuitenkaan uskoi ennen Schengen-alueen syntyä, että edes näin laaja yhteistyö kuin meillä nykyisin on, voisi olla mahdollista. Yhdellä viisumilla matkustaminen koko Schengen-alueella on jo itsessään todella iso saavutus ja tämä tulisi pitää mielessä kun mietitään järjestelmään liittyvää kehitystä. Yhtenäisemmät järjestelmät edistäisivät maiden yhteistyötä ja järjestelmien yhteistä toiminnallisuutta. Schengenin yhtenäisen viisumijärjestelmän voisi rakentaa sellaiseksi, että maille jäisi harkinnanvaraa muun muassa sen suhteen, mitä liitteitä maat haluavat kerätä. Lisäksi EU voisi tukea rahallisesti niitä maita, joiden taloudelliset resurssit eivät kykene rakentamaan tarvittavaa infrastruktuuria yhtenäisempää viisumijärjestelmää varten. Tämä vaatisi yhtenäistä poliittista linjaa Schengen-maiden välillä.

Modulaarinen järjestelmä mahdollistaisi Offline-moduulin kehittämisen. Offline-moduuli olisi tärkeä kehityskohta alueille, joissa on runsaasti tietoliikennekatkoksia. Ulkoministeriö voisi kehittää offline-moduulin. Tietoliikenneyhteyksien katketessa, Suomen viisumijärjestelmän käyttäminen ei onnistu,

sillä SUVI on verkossa toimiva järjestelmä. Omaan moduuliin voitaisiin rakentaa Offline-viisumijärjestelmä, jonne voisi kirjautua myös silloin kun tietoliikenneyhteydet ovat poikki.

Viimeinen kehitysehdotus on myöntää pidempiä kuin kahden vuoden pituisia viisumeita luotettavaksi todetuille henkilöille. Tämä vähentäisi viisumihakemusten määrää, kun hakijoiden ei tarvitsisi hakea viisumia niin usein, jolloin käsittelijöiden ei tarvitsisi käsitellä samojen henkilöiden viisumihakemuksia niin usein kuin nykyisin.

Lopuksi esitän koonnin kehitysehdotuksista. Koonnissa käsitellään kaikki opinnäytetyössä esille nousseet kehitysehdotukset. Kehityskohdat ovat olleet aikaisemmin hajanaisinä erilaisissa raporteissa ja asiakirjoissa, joten opinnäytetyöni Johtopäätökset-luku voi toimia ”kehitysehdotustiivistelmänä” ulkoministeriölle kun uutta viisumijärjestelmää rakennetaan.

1. Modulaarinen järjestelmärakenne
2. Järjestelmän automatisointi ja vaiheistaminen
  - a. Taustatarkistukset (Translitterointi)
  - b. Linkitykset (aiempiin hakemuksiin, perhe- ja matkustusryhmiin)
  - c. Maksutiedot
  - d. Päätösehdotusten liittäminen järjestelmään
  - e. Selkeämpi prosessikokonaisuus
  - f. Valvova, mutta joustava järjestelmä
3. Yksi yhtenäinen järjestelmä
  - a. Usean järjestelmän poistuminen
4. Sähköisen asiointipalvelun tekeminen
  - a. E-viisumi
5. Offline-moduuli
6. Muita järjestelmän käyttöä helpottavia kehitysehdotuksia
  - a. Päivämäärätietojen lisääminen hakulistaan
  - b. Järjestelmänäkymän muutos
  - c. Yhtäaikainen käsittelymahdollisuus
  - d. Useampien oletustietojen ja valmiiden tietopohjien lisääminen järjestelmään
  - e. Viimeksi käsitelty –osio
  - f. Kielteispäätöksen tekemisen helpottaminen
7. Poliittisten muutosten mahdollisuus

- a. Yhtenäisemmät järjestelmät Schengen-valtioiden kesken
- b. Pidemmät viisumien voimassaoloajat

## 7 POHDINTA

Opinnäytetyöni tavoitteena oli kerätä kehitysehdotuksia, jotka auttaisivat rakentamaan uudesta viisumijärjestelmästä nykyistä joustavamman, käyttäjäystävällisemmän sekä tehokkaamman. Tutkin asiaa oikeudellisena ja laadullisena tapaustutkimuksena. Empirian keräämistä varten tein haastattelun Kouvolan viisumipalvelukeskukseen, suoritin sähköpostikyselyn edustustoissa työskenteleville kansalaispalveluvirkailijoille ja keräsin aineistoa ulkoministeriöltä saamistani asiakirjoista.

Käyttämäni tutkimusmenetelmät mahdollistivat hyvin järjestelmään tutustumisen sekä kehityskohtien keräämisen, joten pidän valitsemiani menetelmiä oikeina. Haastattelu auttoi minua perehtymään järjestelmään tarkemmin ja antoi arvokasta tietoa prosessista ja järjestelmästä. Vaikka harjoitteluni Lontoon konsulaatissa antoikin hyvän perehdytyksen Suomen kansalliseen viisumijärjestelmään ja sen toimintaan, sain todella paljon tarkentavaa tietoa järjestelmään liittyen Tuija Huotarilta. Lisäksi kyselyillä sain kerättyä vastauksia tutkimuskysymykseeni myös muista maista. Suoritin kyselyn 2018 vuoden alussa. Lähetin kyselyn 28 eri lähetystöön. Vastauksia sain kolme kappaletta, joten osanotto ei ollut niin laajaa kuin olin toivonut. Tarkoitukseni oli saada kehitysehdotuksia useammasta lähetystöstä, jotta saisin kerättyä mahdollisimman usean alueen tarpeet uuteen viisumijärjestelmään. Sain mielestäni tästä huolimatta kerättyä kohtuullisen määrän kehitysehdotuksia opinnäytetyöhöni.

Aloin keräämään materiaalia opinnäytetyöhöni jo tehdessäni harjoittelua Lontoon konsulaatissa. Kävin vierailmassa VFS:n, viisumivastaanottokeskuksen tiloissa, josta koostin itselleni raportin ulkoistetun palveluntarjoajan vastaanottoprosessista sekä muista käytännöistä. Tällä tavalla sain näkemyksen viisumivastaanotosta UPT:lla myös käytännön tasolla. Lisäksi pyrin järjestelmää käyttäessä kysymään mahdollisimman laajasti sen eri toiminnoista ja mahdollisista ongelmista, jotta saisin mahdollisimman tarkan kuvan sen toiminnasta.

2017 syksyllä keräsin lisää lähteitä opinnäytetyöhöni ja selvitin, mikä tutkimusmetodi on paras prosessin kehittämisen kannalta. Luin Eurooppa- ja Schengen-lainsäädäntöä, jotta pystyin taustoittamaan Suomen kansallisen viisumijärjestelmän vaatimukset mahdollisimman tarkasti. Lisäksi suoritin haastattelun Kouvolan viisumipalvelukeskukseen lokakuussa. Haastattelu oli mielestäni kattava ja se auttoi minua hahmottamaan järjestelmän kokonaisuutta ja siinä olevia



ongelmia. Näin minulla oli hyvä pohja kirjoittamistyölleni, minkä suoritin pääasiallisesti tammi- ja helmikuun aikana. Kirjoittamistyölle olisi voinut jättää enemmänkin aikaa, sillä kirjoitin opinnäytetyön suhteellisen tiiviissä aikataulussa. Sain kuitenkin tehtyä opinnäytetyöhöni kaikki ne asiat, jotka halusin siihen tehdä. Tästä johtuen tiukka aikataulu ei vaikuttanut lopputulokseen mielestäni mitenkään merkittävästi.

Haasteelliseksi opinnäytetyön tekemisessä koin viisumiprosessin kuvauksen tekemisen. Pyrin tekemään siitä mahdollisimman tarkan, jotta kehitysehdotukset olisivat lukijalle mahdollisimman ymmärrettäviä. Minun tuli kuitenkin pysyä monessa kohtaa hyvin yleisellä tasolla, koska prosessi on monelta osin salainen. Tämän takia pyrin kirjoittamaan prosessin mahdollisimman tarkasti vaihe vaiheelta menemättä yksityiskohtiin.

Uskon, että kerätyillä kehitysehdotuksilla uudesta kansallisesta viisumijärjestelmästä on mahdollista, ulkoministeriön tavoitteiden mukaisesti, rakentaa Suomen nykyistä kansallista viisumijärjestelmää tehokkaampi, käytännöllisempi, joustavampi, halvempi sekä asiakasystävällisempi kokonaisuus. Kaikki uuteen viisumijärjestelmään ehdotetut uudistukset eivät ole helposti toteutettavissa, kuten E-viisumin tai yhtenäisempien kansallisten viisumijärjestelmien toteuttaminen, sillä ne vaativat yhteisen poliittisen näkemyksen. Näissä tapauksissa vaaditaan koko Schengen-yhteisön yhteistyötä, mikä eri maiden näkemyseroista johtuen voi olla hankalaa toteuttaa. Nämäkin kehitysehdotukset on kuitenkin hyvä huomata, sillä ne voisivat edistää järjestelmää Suomessa kuin myös koko Schengen-alueella.

Opinnäytetyöni aiheeseen liittyviä jatkokehittämisideoita voisi olla E-viisumi-ajatuksen ja Schengen-jäsenmaiden kansallisten viisumijärjestelmien yhtenäistämis-ajatuksen eteenpäin vieminen. E-viisumia sekä Schengen-yhteisön yhtenäisempää viisumijärjestelmää voisi tarkastella Schengen-säännösten puitteissa. Lisäksi Schengen-jäsenmaiden mielenkiintoa tällaiselle yhdyntymiselle voisi mahdollisesti kartoittaa. Tämän kaltaiset opinnäytetyöaiheet tukisivat perustavalla tavalla Euroopan unionin yhdyntymistä.

## LÄHTEET

Angervo, K. 2018, Kysely - Viisumijärjestelmän kehittäminen - Opinnäytetyö - Eeli Jämsä. Kansalaispalveluvirkailija. Suomen Tunisian suurlähetystö. Sähköpostiviesti 1.2.2018.

Council regulation (EC) No 1683/95 laying down a uniform format for visas.

Euroopan komissio 2014. Eurooppa ilman rajoja: Schengen-alue. Viitattu 6.2.2018.  
[http://publications.europa.eu/resource/cellar/09fcf41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0019.01/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/09fcf41f-ffc4-472a-a573-b46f0b34119e.0019.01/DOC_1).

Euroopan muuttoliikeverkosto, Maahanmuuttovirasto 2011. Viisumipolitiikka maahanmuuton väylänä. Viitattu 21.2.2018. <http://www.emn.fi/files/521/EMN-Visa-Study-fi-FINAL-251111.pdf>.

Euroopan parlamentti. Smart Borders: EU Entry/Exit System. Viitattu 22.2.2018.  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586614/EPRS\\_BRI\(2016\)586614\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586614/EPRS_BRI(2016)586614_EN.pdf).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 2003/38/EY.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus toisen sukupolven Schengen-tietojärjestelmän perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä 1987/2006.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisön viisumisäännösten laatimisesta 810/2009.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus viisumitietojärjestelmästä ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta 767/2008.

Euroopan unioni 2018. Rauhan aika Euroopassa – yhteistyö alkaa. Viitattu 12.1.2018.  
[https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1945-1959\\_fi](https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1945-1959_fi).

Eur-Lex 2017. Perussopimukset. Viitattu 11.12.2017. <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>.

Eur-Lex 2009. Schengen-alue ja yhteistyö. Viitattu 6.2.2018. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l33020&from=EN>.

Fairhurst J. 2016. Law of the European union. Edinburgh Gate: Pearson.

Huotari, T. 2017, Lähiesimies, Viisumivirkailija. Kouvola kansalaispalvelu ja maahantuloyksikkö. Haastattelu. 5.10.2017.

Keskinen, R. 2018. Kysely - Viisumijärjestelmän kehittäminen - Opinnäytetyö - Eeli Jämsä. Kansalaispalveluvirkailija. Suomen Rabatin suurlähetystö. Sähköpostiviesti 6.2.2018.

Mohammedi, I. 2018. Kysely - Viisumijärjestelmän kehittäminen - Opinnäytetyö - Eeli Jämsä. Kansalaispalveluvirkailija. Suomen Algerian suurlähetystö. Sähköpostiviesti 19.2.2018.

Nenonen, M. 2018. SUVI:n käyttöohjeet sekä Schengen-asioiden perusteet ja niiden salaisuus. Projektipäällikkö. Ulkoministeriö. Sähköposti. 16.2.2018.

Ojanen T., Haapea A. 2007. EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia. Helsinki: Edita.

Oja K., Moilanen T., Ritalahti J. 2014. Kehittämistyön menetelmät. Helsinki: SanomaPro.

Passi- ja viisumiyksikkö / KPA-20 2016, SUVI VIISUMIJÄRJESTELMÄ (SUVI VIS) KÄYTTÖOHJE EDUSTUSTOT. Sisäinen lähde.

Ruonala M., Pietilä H. 2014. EU-perusteos. Ulkoministeriö.

Raitio, J. 2016. Euroopan unionin oikeus. Helsinki: Talentum pro.

Solita 2017. Uuden kansallisen viisumijärjestelmän esiselvitys. Sisäinen lähde.

Technology research center 2015. Tekniikkakatalogi: Sulautetun kehittämisen omat käytännöt – Modulaarinen suunnittelu. Viitattu 22.2.2018. <http://trc.utu.fi/embedded/kasikirja/3/16/>.

Ulkoministeriö 2018. Venäläisten viisumihakemukset lisääntyivät lähes 60 prosenttia. Viitattu 22.2.2018.  
<http://www.formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=371082&nodeid=15145&contentlan=1&culture=fi-FI>.

Ulkoasiainministeriö KPA-20 2016. Schengen-asioiden perusteet. Sisäinen lähde.

Ulkoasiainministeriö 2014. Ulkoasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma sekä kehys ehdotus 2015 – 2018.

Ulkoministeriö 2018. Kansalaispalvelut. Viitattu 6.2.2018.  
<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=40672&contentlan=1&culture=fi-FI>.

Ulkoasiainministeriö 2017. Ulkoministeriön organisaatio. Viitattu 22.10.2017.  
<http://www.formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=15130&contentlan=1&culture=fi-FI>.

Ulkoasiainministeriö 2017, VISA-viisumikäsittelyjärjestelmä – Vaatimusmäärittely. Sisäinen lähde.

Valtioneuvosto. 2012. Schengenin säännöstö. Viitattu 6.2.2018.  
<https://web.archive.org/web/20120112013913/http://www.valtioneuvosto.fi/eu/teemoja/schengen/fi.jsp>.

Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262.

## Haastattelu Kouvolan viisumipalvelukeskukseen

### Haastattelun tausta

Nimeni on Eeli Jämsä. Opiskelen Oulun ammattikorkeakoulussa ja suuntaudun oikeuden ja hallinnon opintoihin. Suoritin harjoitteluni Suomen konsulaatissa Lontoossa ja olen käyttänyt viisumijärjestelmää ja sitä myöten kiinnostunut aiheesta. Teen opinnäytetyön UM:lle viisumijärjestelmän uusimiseen liittyen ja aiheeni on Suomen viisumijärjestelmän kehittäminen. Tarkoitukseni on kerätä mahdollisia kehitysehdotuksia uuteen järjestelmään ja tähän liittyen teen haastattelun Kouvolan viisumiyksikössä.

### Tavoite

Tavoitteena on...

1. Kuvata ja jäsentää nykyistä viisumijärjestelmää
2. Löytää järjestelmän kehitysehdotuksia / ongelmia
3. Löytää mahdollisia ratkaisuja

### Kysymykset viisumiyksikön edustajalle

#### Tausta

1. Nimesi ja työnimikkeesi?
2. Kauanko olet työskennellyt Kouvolan viisumipalvelukeskuksessa?
3. Onko sinulla aiempaa kokemusta viisumien parissa työskentelystä?

#### Nykyinen viisumijärjestelmä

1. Miten viisumiprosessi etenee viisumijärjestelmässä vaihe vaiheelta? Eli miten viisumihakemus etenee viisumijärjestelmässä?
2. Onko nykyisessä järjestelmässä mielestäsi ongelmia?

#### Uusi viisumijärjestelmä

1. Mikä organisaatio kehittää tulevan viisumijärjestelmän?
2. Miksi uutta viisumijärjestelmää kehitetään?
3. Onko ehdotuksia viisumijärjestelmän parantamiseksi?

Kiitos!

## Kysely edustustoille viisumijärjestelmän kehittämiseen liittyen

### Kyselyn tausta

Nimeni on Eeli Jämsä ja opiskelen Oulun ammattikorkeakoulussa oikeutta ja hallintoa. Suoritin harjoitteluni Suomen Lontoon suurlähetystön konsulaatissa, missä työnkuvaani kuului viisumien käsittely. Sieltä sain ajatuksen tehdä opinnäytetyöni viisumijärjestelmään liittyen. Teen siis opinnäytetyön UM:lle viisumijärjestelmän uusimiseen liittyen ja aiheeni on Suomen viisumijärjestelmän kehittäminen. Tarkoitukseni on kerätä mahdollisia kehitysehdotuksia uuteen järjestelmään. Tähän liittyen tarvitsisin mahdollisia kehitysehdotuksia viisumijärjestelmää päivittäin käyttäviltä. Kaikki ideat ovat eteenpäin, joten jokainen pienikin idea kannattaa kirjoittaa alle!

Voitte kysyä ideoita tahtoessanne myös työkavereiltanne ja kannustankin keskustelemaan ja ideoimaan myös ryhmissä! Pyydän teitä lähettämään vastauksenne 9.2 mennessä. Kiitän jo etukäteen!

### Kysymykset

#### Tausta

1. Nimesi, työpaikkasi ja työnimikkeesi?
2. Kauanko olet työskennellyt viisumiyksikössä/konsulaatissa?

#### Nykyinen viisumijärjestelmä

1. Onko nykyisessä järjestelmässä mielestäsi ongelmia? (Esim. käsittelyä hidastavia kohtia)
2. Onko ehdotuksia näiden ongelmien korjaamiseksi/parantamiseksi?

#### Uusi viisumijärjestelmä

1. Onko uusia kehitysehdotuksia uuteen viisumijärjestelmään?

(**Esimerkki kehitysehdotus:** Hakijan historiatiedot, missä näkyy aikaisemmat viisumihaut, voisi näkyä kokoajan omassa pienessä ruudussa viisumihakusivun yhteydessä, eikä niitä tarvitsisi erikseen siirtyä katsomaan muutaman klikkauksen taakse. Tämä vähentäisi klikkauksien määrää ja nopeuttaisi siten käsittelyä.)

Tarvittaessa lisätietoja, voitte lähettää sähköpostia alla olevaan sähköpostiin! Mukavaa loppuviikkoa!

Ystävällisin terveisin,  
Eeli Jämsä  
Harjoittelija  
Oulun ammattikorkeakoulu  
[Eeli.jamsa@formin.fi](mailto:Eeli.jamsa@formin.fi)  
+358400613360